

## INDICE

1. **Introduzione**
2. **La statistica nella società dell'informazione**
- 2.1 **La nuova sfida della statistica ufficiale: il cittadino - utilizzatore**
3. **L'organizzazione statistica europea**
- 3.1 **L'interesse della Commissione per le statistiche: profilo storico**
- 3.2 **Eurostat nei Trattati e in altri atti ufficiali**
- 3.3 **Lo stato attuale**
- 3.3.1 **La comitologia**
4. **Nuovo rapporto di Eurostat con la Commissione**
5. **Modelli autonomi di amministrazione statistica**  
**L'autonomia di Eurostat: problemi di transizione e di gestione**

### **Allegati**

### **Bibliografia di riferimento**

#### **Sommario**

L'informazione, anche di natura statistica, è un elemento sempre più rilevante per l'elaborazione delle scelte individuali e collettive, in quanto fornisce agli operatori economici, alle autorità e al pubblico dati sulla situazione economica, demografica, sociale e ambientale. A questo scopo, le statistiche devono essere prodotte e messe a disposizione in maniera imparziale da istituti statistici autonomi affinché sia rispettato il diritto dei governi e dei cittadini all'informazione pubblica.

#### **Abstract**

Information, of a statistical nature, is an element which is more and more important for the elaboration/digestion of individual and collective choices, as regards the supply to brokers/agents, to authorities and to the public, of data on the economic, demographic, social and environmental situation. For this purpose, statistics must be produced and laid out in an impartial way by autonomous statistical institutes so that they respect the law of the governments and of the citizens to public information.

social and environmental situation. For this purpose, statistics must be produced and laid out in an impartial way by autonomous statistical institutes so that they respect the law of the governments and of the citizens to public information.

## 1. Introduzione

L'Unione europea comprende ormai quindici Paesi e non è più facile organizzare le varie politiche, compresa quella statistica, in modo efficiente e consistente da quando desiderio ed effettiva possibilità di realizzazione, tradizione e cambiamento devono coesistere.

Quando si pensa alla varietà dei quindici Stati membri, si capisce l'ampiezza del compito legato a questo approccio. Ciascun Paese ha messo in atto un sistema di produzione dei dati che riflette la storia, la struttura della società e la cultura giuridica e amministrativa del Paese. La molteplicità dei sistemi in vigore pone in generale problemi di aggregazione assai gravi; sul piano nazionale gli Stati membri spesso non riescono a risolvere i contrasti che nascono tra norme nazionali ed armonizzate. In particolare le *difficoltà* sono di natura strutturale, tecnica e finanziaria. *Le difficoltà di natura strutturale* derivano dal fatto che l'applicabilità delle norme andrebbe attuata in un contesto più ampio di standardizzazione, strettamente collegato con la raccolta e l'uso delle statistiche. *Le difficoltà di natura tecnica* sono relative ai metodi adottati nella produzione dell'informazione quantitativa. "Cambiare metodo ad esempio significa ridurre la comparabilità temporale dei dati e tagliare la lunghezza delle serie storiche" (P. Erba 1991). Quindi gli inconvenienti che comportano modifiche dei dati e della loro natura dovrebbero essere superati introducendo metodi internazionalmente comparabili per certe serie, rispettando però una sufficiente continuità. Bisogna dire, inoltre, che talvolta ostacoli di natura tecnica possono essere prodotti dagli stessi organi statistici internazionali, quando propongono metodi armonizzati senza tenere conto dei metodi nazionali e delle loro specificità. Alcuni Paesi, ad esempio, hanno avuto difficoltà ad accettare la nomenclatura di settori di attività proposta dal gruppo incaricato della revisione della NACE (Nomenclatura delle attività economiche della CE), perché valutata come non adatta all'economia del loro Paese. *Le difficoltà di natura finanziaria* sono quelle che incidono sulle risorse disponibili e possono impedire di introdurre norme che imporrebbero spese di riconversione.

L'esigenza di dare visibilità ai dati, di far parlare le statistiche, di sintetizzare l'informazione, di selezionare i dati intorno ad un messaggio, di fornire gli ordini di grandezza utili a organizzare le cifre in modo da sollevare interrogativi, da oggettivare le risposte, impone a Eurostat una condizione di neutralità consolidando, quindi, definitivamente la sua legittimità.

L'autonomia di Eurostat deve essere garantita più di quanto non lo sia attualmente, ed esso dovrà svolgere un ruolo sempre più importante nel fissare ed attuare priorità; queste non dovrebbero dipendere semplicemente dalle politiche dei governi, ma dal reale bisogno di informazione circa gli aspetti economici, sociali ed ambientali della vita dell'Unione.

Sebbene sia vero che Eurostat ha sempre goduto di una certa indipendenza tecnica all'interno della Commissione, il suo status funzionale dovrebbe riflettere di fatto l'autonomia. Ciò implica una ridefinizione del ruolo legislativo di Eurostat. Suo preminente compito è quello di accrescere la consapevolezza della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, sul fatto che la statistica può offrire un ruolo di sostegno e creare le condizioni, pur nel rispetto degli obblighi dettagliati, riguardanti la trasparenza e il rendere conto del proprio operato, per cui anche le altre politiche possano essere più efficaci. In assenza di tale consapevolezza potrebbero sorgere dubbi circa la missione di Eurostat di fornire un servizio statistico di qualità. Autonomia istituzionale non significa "isolamento", ma esigenza di "cooperazione" e di dialogo tra le diverse autorità

all'interno della Commissione, il suo status funzionale dovrebbe mettere di fatto l'autonomia. Ciò implica una ridefinizione del ruolo legislativo di Eurostat. Suo preminente compito è quello di accrescere la consapevolezza della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, sul fatto che la statistica può offrire un ruolo di sostegno e creare le condizioni, pur nel rispetto degli obblighi dettagliati, riguardanti la trasparenza e il rendere conto del proprio operato, per cui anche le altre politiche possano essere più efficaci. In assenza di tale consapevolezza potrebbero sorgere dubbi circa la missione di Eurostat di fornire un servizio statistico di qualità. Autonomia istituzionale non significa "isolamento", ma esigenza di "cooperazione" e di dialogo tra le diverse autorità nell'ambito della reciproca autonomia. Come afferma Luigi Giusso, "l'autonomia deve essere intesa come *non subordinazione*, ma non come potere di andare per la sua strada prescindendo da ciò che fanno gli altri soggetti". Al riguardo il contenuto dell'autonomia potrebbe essere quello di un ruolo consultivo di Eurostat nei confronti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento in merito a qualunque proposta rientrante nelle sue competenze.

L'ampliamento delle politiche dell'Unione ha modificato il ruolo di Eurostat rendendo i suoi compiti più rappresentativi di quanto non fossero in una fase iniziale, ed oggi si è arrivati al suo riconoscimento quale centro europeo di un network al quale confluiscono le informazioni statistiche di tutti gli attori di un più ampio sistema: il Sistema Statistico Europeo (SSE).

L'esperienza dell'Istituto Monetario Europeo (IME) e dell'Agenzia europea dell'ambiente, sono degli utili riferimenti nel quadro della costruzione di un originale modello di Istituto statistico europeo. Tuttavia l'attenzione deve essere concentrata sulla ricerca di un modello "istituzionale" per la statistica europea.

Anche se la creazione dell'Istituto monetario europeo e l'attribuzione di funzioni statistiche ad una serie di nuove istituzioni ed agenzie rileva interessanti segni di innovazione, la nuova sfida concerne gli aspetti istituzionali, nonché la capacità di rendere visibile l'indipendenza in rapporto al processo di decisione politica e alla credibilità della statistica.

La società dell'informazione impone una ridefinizione dei rapporti tra la statistica ufficiale, lo Stato e i cittadini, ciò nel senso di utilizzare l'informazione con equilibrio adeguato al fine di ottenere una rappresentazione dei fenomeni non sbilanciata dalla preponderanza dell'uno o dell'altro. Alla base della nuova esigenza di autonomia più visibile e istituzionalizzata, della statistica europea ci sono diversi elementi: da una parte, il nuovo ruolo centrale del cittadino - utilizzatore; dall'altra la difesa della credibilità scientifica e della capacità di rigore analitico e metodologico della statistica europea.

La società dell'informazione ha profondamente modificato i processi di produzione statistica in rapporto alle sfere di decisione politica, degli operatori economici e dell'opinione pubblica. La statistica ufficiale deve sforzarsi di fornire un'immagine completa della società, dell'economia, di dare un'interpretazione credibile delle principali tendenze. Questa nuova fisionomia produce degli effetti sulla costituzione della funzione statistica.

In primo luogo fa nascere un'esigenza di autonomia visibile e garantita dai meccanismi istituzionali (autonomia), e un'esigenza di trasparenza nella relazione tra la decisione politica e la statistica (separazione funzionale della statistica e della decisione politica).

In secondo luogo, il rapporto strumentale tra gli uffici statistici e gli istituti di ricerca si attenua: in effetti gli stessi istituti statistici hanno bisogno di guidare le loro attività di ricerca per l'utilizzazione e l'analisi dei dati. Essi non possono più limitarsi a fornire dei numeri ma devono fornire informazioni globali e comprensibili dei fatti.

Si può tentare di costruire un'analogia tra quanto su esposto e la dimensione europea della statistica, e cioè di attribuire all'Ufficio statistico europeo delle funzioni autonome di programmazione e gestione delle attività statistiche. Ciò a sottolineare che questa stessa trasformazione interessa il profilo comunitario della statistica. E' nel contesto europeo che bisogna avvalorare la credibilità e la reputazione della statistica ufficiale rendendo visibile l'indipendenza di Eurostat in rapporto alle decisioni politiche.

## **2. La statistica nella società dell'informazione**

Nei paesi industrializzati le statistiche si trovano di fronte a nuove sfide derivanti dai profondi mutamenti che investono l'economia, la società e le istituzioni. La maggior parte di questi cambiamenti hanno una dimensione europea perché trovano la loro origine nel processo di internazionalizzazione dei mercati, di apertura delle società

## 2. La statistica nella società dell'informazione

Nei paesi industrializzati le statistiche si trovano di fronte a nuove sfide derivanti dai profondi mutamenti che investono l'economia, la società e le istituzioni. La maggior parte di questi cambiamenti hanno una dimensione europea perché trovano la loro origine nel processo di internazionalizzazione dei mercati, di apertura delle società nazionali alle nuove possibilità offerte dalla tecnologia, dalla liberalizzazione o dalla deregulation del mercato.

La società dell'informazione ha per effetto di modificare i processi di produzione statistica in rapporto alle sfere di decisione politica, degli operatori economici e dell'opinione pubblica. L'attuale transizione si può descrivere utilizzando due scenari: la situazione tradizionale, precedente alla società dell'informazione, e lo scenario futuro, già presente per numerosi aspetti.

Nello scenario classico la produzione delle informazioni si indirizza ai responsabili della politica e al mondo della ricerca. Gli uomini politici presentano le statistiche per illustrare l'efficacia delle loro politiche o per alimentare il dibattito politico. Essi le utilizzano per prendere decisioni razionali a lungo termine. Il mondo della ricerca utilizza e presenta i dati statistici in un quadro di analisi e di interpretazione della realtà, delle sue tendenze e problemi.

Per queste ragioni, tale schema non resiste all'avvento della società dell'informazione. I mercati, l'opinione pubblica, esigono più trasparenza nella decisione politica e chiedono un accesso alle informazioni analogo a quello offerto agli Stati. Le ragioni di questa domanda vanno cercate nel fatto che le nostre democrazie esigono una sempre maggiore responsabilizzazione. Così si stabilisce un rapporto diretto tra la produzione di statistiche e l'opinione pubblica. La statistica deve dare un'immagine completa della società e dell'economia, stabilire analisi approfondite e dare un'interpretazione credibile delle principali tendenze.

Queste modificazioni sono cruciali perché toccano la stessa essenza della statistica e il suo ruolo istituzionale. La statistica cessa di essere un'attività ausiliaria e strumentale, priva di autonomia, per diventare un campo indipendente dalla presa di decisioni politiche. Allo stesso modo in cui esiste una politica della concorrenza, dell'industria o dell'ambiente, esiste una politica statistica, con i suoi obiettivi, i suoi organi e i suoi strumenti.

I principali effetti di questo cambiamento sono:

° innanzitutto che la statistica non deve più fornire semplicemente dei dati, ma deve dare delle interpretazioni. La gamma di prodotti offerti dagli Istituti Nazionali di Statistica (INS), in precedenza limitata essenzialmente alla sintesi e alla pubblicazione di dati risultanti dalle indagini si arricchisce e si allarga: banche dati, servizi multimediali e personalizzati. In più la statistica diventa il primo "utilizzatore" della sua produzione. Ciò permette di giudicare la qualità dei dati.

° dalla sola utilizzazione dei dati è possibile comprendere e apprezzare la loro qualità; inoltre, l'autorità scientifica degli Istituti Nazionali di Statistica diviene fondamentale. La credibilità, e in particolare, la reputazione scientifica erano, in precedenza, essenzialmente derivate; esse dipendevano dalla credibilità scientifica degli utilizzatori e dalla buona relazione tra gli INS e il mondo della ricerca. Oggi questa credibilità "diretta" o derivata non è più sufficiente. Gli INS devono provare che essi stessi hanno un elevato livello di competenza scientifica;

° infine, l'autorità scientifica esige e crea l'autonomia istituzionale della statistica, e pertanto, la sua separazione funzionale dalla presa di decisioni.

Il processo di separazione della funzione statistica dalle decisioni politiche comporta dei rischi e degli inconvenienti sia per le amministrazioni pubbliche che per gli statistici. Questi ultimi rischiano di perdere un punto di riferimento e di mediazione, nonché una fonte sicura e stabile di guida e di crediti: gli statistici ricevono domande sempre più diversificate e talvolta contraddittorie provenienti da numerosi utilizzatori.

A partire dal momento in cui la statistica è percepita come indipendente, lo Stato può avere la tentazione di non utilizzarla per fini di gestione. Allora devono intervenire regole di responsabilizzazione, imposte allo Stato per garantire il controllo democratico dei cittadini sulla sua attività. Nel nostro caso le amministrazioni diventano esse stesse oggetto di indagini statistiche devono, dunque, organizzarsi per rispondere a domande che non sempre sono compatibili con i sistemi di informazione interni di controllo di gestione.

L'opportunità per la statistica è che essa può affermarsi come elemento di

A partire dal momento in cui la statistica è percepita come indipendente, lo Stato può avere la tentazione di non utilizzarla per fini di gestione. Allora devono intervenire regole di responsabilizzazione, imposte allo Stato per garantire il controllo democratico dei cittadini sulla sua attività. Nel nostro caso le amministrazioni diventano esse stesse oggetto di indagini statistiche devono, dunque, organizzarsi per rispondere a domande che non sempre sono compatibili con i sistemi di informazione interni di controllo di gestione.

L'opportunità per la statistica è che essa può affermarsi come elemento di "trasparenza" informativa, intesa non come controllo e partecipazione alle scelte istituzionali, quanto come: presenza "visibile" nelle politiche per lo sviluppo culturale ed economico della Comunità, nella definizione di standard per la rilevazione e il trattamento di dati ai vari livelli di governo, tali da garantire omogeneità, confrontabilità e qualità delle informazioni. Può ed emerge come fonte ufficiale di tutte le politiche.

Nel nostro ordinamento la produzione della statistica ufficiale nasce attraverso il Decreto legislativo n. 322 del 1989 (segnatamente ad opera delle direttive del Comitato di indirizzo, e coordinamento dell'informazione statistica -Comsat- adottate ai sensi dell'art. 17, 6 co., e dell'art. 21, decreto legislativo cit.), che ha dettato le norme sul Sistema Statistico Nazionale, e sulla riorganizzazione dell'Istituto Nazionale di Statistica e a livello europeo attraverso il recente regolamento del Consiglio della Comunità europea del 17 febbraio 1997 n. 322.

All'origine del Decreto legislativo n. 322 del 1989, vi erano ad esempio concrete esigenze di estensione dell'area della produzione statistica, di armonizzazione del materiale prodotto, di tutela della correttezza, dell'omogeneità e della validità dell'informazione, nel quadro di un potenziamento delle attività statistiche. Il Decreto ha definito il passaggio da un sistema accentrato ad uno a rete, anche se ormai, alcuni scenari stanno cambiando in relazione alla recente normativa sul decentramento di funzioni (legge 15 marzo 1997, n. 59, e legge 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Leggi Bassanini). Il più rilevante effetto di questa normativa è la deconcentrazione delle funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali, la trasparenza e la semplificazione dell'attività amministrativa, e soprattutto un diverso modus operandi da parte dei decisori pubblici i quali devono essere più attenti ai risultati piuttosto che al processo, senza ignorare il processo, ma ancora più attenti di prima ai risultati.

La creazione del Sistema si è posta come obiettivo il superamento della tradizionale concezione dell'Istat quale organo ausiliario delle Amministrazioni centrali dello Stato, considerando, invece, l'Istat come punto di riferimento unitario rispetto a tutti i soggetti produttori di statistiche e ad una domanda sempre più intensa, settorializzata e ufficializzata.

## **2.1 La nuova sfida della statistica: il cittadino - utilizzatore**

Come già abbiamo sottolineato in precedenza l'economia, la società, l'ambiente mutano. Per la statistica ufficiale imperativo fondamentale diventa quello di adeguare l'offerta, perché la statistica è un bene pubblico da regolare in funzione dell'interesse generale.

L'informazione deve, dunque, a tale scopo porsi il più vicino possibile agli utilizzatori, dai livelli più alti a quelli più bassi, ovvero a livello comunitario, a livello nazionale ed infine a livello locale.

Le statistiche comunitarie sono, infatti, un patrimonio pubblico, prodotto dalle istituzioni operanti nell'Unione europea, dagli Stati membri e dalle regioni.

In tal senso, il primo dei "Principi fondamentali delle statistiche ufficiali" adottato dalla Commissione Economica per l'Europa e dalla Commissione statistica dell'Onu, afferma che: "Le statistiche ufficiali costituiscono un elemento indispensabile del sistema informativo di una società democratica, servendo il governo, l'economia, il pubblico con dati circa la situazione economica, demografica, sociale ed ambientale. A tal fine, le statistiche ufficiali che soddisfano il requisito di utilità pratica, devono essere elaborate e rese disponibili su una base imparziale dagli istituti statistici ufficiali al fine di onorare il diritto dei cittadini alla pubblica informazione".

Le statistiche europee, dunque, non devono semplicemente andare incontro ai bisogni degli operatori politici, ma soddisfare un'esigenza più vasta, di servire tutti coloro che fanno parte della società europea.

L'art. 10 del DLgs. n. 322, del 6 settembre 1989, prevede anch'esso che le

sistema informativo di una società democratica, servendo il governo, l'economia, il pubblico con dati circa la situazione economica, demografica, sociale ed ambientale. A tal fine, le statistiche ufficiali che soddisfano il requisito di utilità pratica, devono essere elaborate e rese disponibili su una base imparziale dagli istituti statistici ufficiali al fine di onorare il diritto dei cittadini alla pubblica informazione".

Le statistiche europee, dunque, non devono semplicemente andare incontro ai bisogni degli operatori politici, ma soddisfare un'esigenza più vasta, di servire tutti coloro che fanno parte della società europea.

L'art. 10 del DLgs. n. 322, del 6 settembre 1989, prevede anch'esso che le informazioni statistiche si affermino e si sviluppino quale "patrimonio della collettività". I dati devono essere di natura pubblica e ufficiale, cioè prodotti da autorità indipendenti da ogni pressione politica o finanziaria.

Questo nuovo quadro della statistica come strumento neutrale di conoscenza costituisce la sfida più importante che gli statistici devono fronteggiare e determina profonde implicazioni per l'offerta statistica.

L'informazione nasce, infatti, dai cittadini, dalle famiglie, dalle imprese e dalle istituzioni e deve tornare ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e alle istituzioni.

Il rapporto che il cittadino intrattiene con il sistema di produzione di informazioni statistiche è duplice: da una parte, i cittadini rappresentano la fonte più importante di raccolta di informazioni statistiche; dall'altra costituiscono i destinatari dell'informazione statistica, raramente per via immediata, di comunicazione diretta da parte dei produttori, molto più frequentemente per via mediata da parte degli organi di informazione.

Nei fatti si deve, tuttavia, rilevare che né le imprese, né i singoli cittadini costituiscono spesso gli interlocutori in grado di esprimere una chiara domanda legata alle esigenze, ciò fa sì che parte dell'informazione prodotta rimanga inutilizzata e parte della domanda potenziale o espressa rimanga senza soddisfazione (sommersa).

Ciò costituisce un problema soprattutto se visto dalla parte del cittadino, che da un lato, si trova in difficoltà a trasmettere particolari orientamenti ai produttori di informazioni, e dall'altro, si trova in difficoltà a gestire la massa di informazioni poco finalizzata a cui oggi, grazie alle nuove tecnologie informatiche ha sempre più facile accesso.

Sono importanti, dunque, delle considerazioni rispetto alla tematica della produzione di informazione statistica dal punto di vista del cittadino, che impone senz'altro delle sfide per l'offerta statistica.

La prima è che vi è una crescente capacità di utilizzazione di queste informazioni: la diffusione dell'Information Communication Technology (ICT), e soprattutto della multimedialità è crescente e ciò rappresenta una sfida per l'offerta statistica sia in termini di qualità che di quantità.

La seconda è che nella maggior parte dei casi, ossia tutte le volte che il cittadino non disponga di conoscenze di tipo professionale, il rapporto con l'offerta di informazione statistica è troppo spesso complesso. Questo è il caso più frequente, in cui la grande abbondanza di informazioni crea carenza della medesima: di fronte a un'offerta indifferenziata l'utilizzatore non dispone di strumenti adatti. Il problema quindi è che manca un'offerta sufficientemente organizzata e articolata. Come predisporla e diffonderla è certamente una sfida.

La terza è che la discrepanza tra domanda e offerta rischia di allargarsi se non vengono adottate misure correttive: la domanda è fortemente dinamica perché è crescente il numero di aree di interesse a cui il cittadino fa convergere le proprie esigenze informative. C'è ad esempio una crescente domanda, da parte degli utenti, di misurazione e di spiegazione di fenomeni. Si pensi alle questioni della qualità della vita, dell'esclusione sociale, della misurazione delle attività non di mercato, per esempio in ambito domestico, del degrado ambientale, della produzione dell'immateriale, del cambiamento degli stili di vita e dei modelli familiari, della protezione sociale, dell'accumulazione delle conoscenze del capitale umano.

La capacità di cogliere queste tendenze e organizzare la produzione dell'informazione da parte delle istituzioni statistiche e la successiva trasmissione, tenendo conto delle esigenze attuali e future, richiede una strategia. Strategia significa programmazione chiara degli obiettivi e delle priorità, verifica degli strumenti, assegnazione dei ruoli opportuni a tutti i soggetti, mobilitazione delle energie e delle competenze, focalizzazione sui risultati e sulle performance.

Possono essere tre gli elementi di una possibile strategia in risposta alla segmentazione (i cittadini richiedono un certo tipo di informazioni secondo determinate modalità, le imprese ne vogliono altre, gli operatori pubblici altre ancora e all'interno di ciascuna categoria la domanda è ulteriormente articolata) della domanda:

° quella della fruibilità dell'informazione offerta, intesa come possibilità per l'utilizzatore di sfruttarla al meglio per il raggiungimento dei propri obiettivi conoscitivi: l'utente ha

chiara degli obiettivi e delle priorità, verifica degli strumenti, assegnazione dei ruoli opportuni a tutti i soggetti, mobilitazione delle energie e delle competenze, focalizzazione sui risultati e sulle performance.

Possono essere tre gli elementi di una possibile strategia in risposta alla segmentazione (i cittadini richiedono un certo tipo di informazioni secondo determinate modalità, le imprese ne vogliono altre, gli operatori pubblici altre ancora e all'interno di ciascuna categoria la domanda è ulteriormente articolata) della domanda:

° quella della fruibilità dell'informazione offerta, intesa come possibilità per l'utilizzatore di sfruttarla al meglio per il raggiungimento dei propri obiettivi conoscitivi: L'utente ha necessità di disporre di specifiche tipologie di documentazione che qualifichino l'informazione, in modo da consentirne l'uso appropriato;

° dal punto di vista del produttore l'offerta è abbondante, ma il tempo, la presenza, l'attenzione dell'utilizzatore sono scarse. La pertinenza dell'informazione si misura allora, sulla capacità del sistema di individuare correttamente le esigenze, sulla presenza e sulla qualità dei servizi predisposti per il suo uso, sull'interazione con l'utenza;

° quella del valore aggiunto dei sistemi informativi: gli utilizzatori manifestano l'esigenza di sfruttare congiuntamente informazioni statistiche di provenienza diversa. Ne deriva l'esigenza che il prodotto delle istituzioni della statistica ufficiale sia ridefinito in termini di sistema informativo: quanto più il prodotto che viene offerto si configura come sistema di fonti eterogenee, tanto più è necessario che siano documentate per consentire l'utilizzo e il confronto.

Un ulteriore aspetto che si può prendere in esame nel rapporto tra cittadino e sistema dell'informazione statistica è che i cittadini rispetto all'informazione statistica di origine sia pubblica che privata, o non nutrono alcuna opinione perché questa costituisce una realtà complessa, se non quando assume forme semplicistiche e che perciò rischiano di essere distorsive, o non guardano alle statistiche con fiducia. Ambedue questi aspetti hanno a che fare con la *credibilità* e l'*affidabilità* del dato statistico.

Il problema della scarsa credibilità può essere risolto dalla maggiore trasparenza dei contenuti, effettivamente utili al cittadino, dell'informazione statistica. Il requisito della trasparenza, nelle modalità di produzione delle informazioni, costituisce, anzi, il presupposto per l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini, per l'esercizio del controllo sociale sull'attività statistica.

La essenzialità del principio della trasparenza è stata recepita anche dal Trattato di Amsterdam, come sostegno al processo democratico, mediante l'introduzione di regole specifiche relative a tale principio. Nel Trattato è stato inserito un nuovo articolo (191a), che «riconosce a qualunque cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica e giuridica che risieda o il cui ufficio sia registrato in uno Stato membro il diritto di accedere a documenti delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio, Commissione) nel rispetto delle regole procedurali proprie di ciascuna di esse». Il Trattato di Amsterdam, in termini di trasparenza, segna una svolta verso un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei nella quale le decisioni vengono prese ad un livello il più possibile vicino ai cittadini. In linee generali, è opportuno richiamare, che l'apertura delle istituzioni europee per agevolare l'accesso ai propri documenti, in seguito alla firma del Trattato di Maastricht è stata notevolmente aumentata. La Commissione, ad esempio, nel 1994 ha adottato una decisione (8 febbraio 1994 modificata dalla decisione del 19 settembre 1996), sull'accesso ai propri documenti. Questo tema è stato ripreso, recentemente, nel Libro verde del governo britannico, pubblicato nel documento della Commissione (COM 585 del 1998 dal titolo: L'informazione nel settore pubblico una risorsa fondamentale per l'Europa), che ha affrontato il problema dell'informazione non solo come risorsa per l'Europa ma anche sotto l'aspetto dell'importanza legata all'accesso per i cittadini europei. E' stato, inoltre, affrontato il tema dell'affidabilità.

Per quanto attiene all'affidabilità, il Libro verde del Governo britannico ha individuato che per gli utilizzatori l'affidabilità della statistica è una pietra angolare della democrazia come elemento essenziale per la corretta gestione della cosa pubblica, per la sua trasparenza e per l'individuazione delle responsabilità. Ciò nel senso che i cittadini, il governo, il parlamento e le pubbliche amministrazioni hanno interessi legittimi in statistiche affidabili, che forniscano una rappresentazione obiettiva dell'economia e della società; le statistiche, inoltre, forniscono ai cittadini uno strumento di valutazione sull'azione dell'amministrazione pubblica e sui risultati da essa conseguiti; infine, la salvaguardia dell'affidabilità delle statistiche e la fiducia dei cittadini è una responsabilità di primaria importanza.

Perché si stabilisca la fiducia dei cittadini nella statistica condizioni altrettanto indispensabili sono l'applicazione dei concetti di etica professionale, qualità scientifica, imparzialità e diritto alla riservatezza.

Tra i principi fondamentali della statistica ufficiale dettati dalla Conferenza degli

stausuone annuabim, che forniscono una rappresentazione obiettiva dell'economia e della società; le statistiche, inoltre, forniscono ai cittadini uno strumento di valutazione sull'azione dell'amministrazione pubblica e sui risultati da essa conseguiti; infine, la salvaguardia dell'affidabilità delle statistiche e la fiducia dei cittadini è una responsabilità di primaria importanza.

Perché si stabilisca la fiducia dei cittadini nella statistica condizioni altrettanto indispensabili sono l'applicazione dei concetti di etica professionale, qualità scientifica, imparzialità e diritto alla riservatezza.

Tra i principi fondamentali della statistica ufficiale dettati dalla Conferenza degli statistici europei e fatti propri dalla Commissione economica e dalla Commissione statistica dell'ONU nel 1992, è contenuta l'affermazione che "alla scopo di mantenere la fiducia da parte degli utenti delle statistiche ufficiali, le istituzioni statistiche devono assumere le loro decisioni sulla base di considerazioni strettamente professionali, ivi compresi i principi scientifici di etica professionale sui metodi, e sulle procedure per la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e la presentazione dei dati statistici". Ancora "per facilitare la corretta interpretazione dei dati, le istituzioni statistiche devono rispettare gli standard scientifici relativi alle fonti, ai metodi e alle procedure della statistica".

Sulla base di questi principi, la statistica deve essere in grado di fornire alla collettività le informazioni di cui questa necessita in modo imparziale, completo e trasparente, rispondendo ai canoni scientifici e deontologici.

Da queste considerazioni risulta implicito che alle statistiche si richiede di assumere sempre più un ruolo, una funzione esercitata in piena autonomia, intendendosi per tale una distinzione tra funzioni di governo, di amministrazione e di controllo e funzione statistica.

Si pone allora il problema di come organizzare tale autonomia. La questione si è posta, a livello nazionale, al momento della costituzione dell'Istat, e si è posta e si pone con riferimento alla istituzione statistica comunitaria. Su quest'ultimo punto si sono aperte interessanti discussioni alle quali si farà riferimento per meglio delineare la probabile evoluzione di Eurostat.

### **3. L'organizzazione statistica europea**

#### *3.1 L'interesse della Commissione per le statistiche: profilo storico*

La statistica comunitaria nasce come bisogno informativo della Commissione. L'importanza dell'attività statistica, ma anche le difficoltà di questa funzione non amministrativa è strettamente connessa e collegata all'amministrazione e alla gestione delle politiche della Comunità.

Le esigenze informative della Commissione (dalla quale provengono le maggiori richieste di informazione, avendo essa il compito di definire le politiche dell'Unione), non sono sempre state le stesse in relazione al diverso ruolo che ha assunto l'informazione dal Trattato di Roma fino ai nostri giorni.

In una fase iniziale la statistica aveva scarso rilievo, e ciò risiedeva nel fatto che la Comunità aveva delle competenze specificamente individuate nel Trattato CE nei settori delle quattro libertà (persone, beni, servizi e capitali) e della politica agricola. Le attività di informazione erano, quindi, limitate a pochi settori, dato lo stretto collegamento esistente fra le informazioni statistiche, sulla cui base realizzare le politiche del Trattato, e le competenze comunitarie. Dal 1959 al 1970 il dato statistico è strumentale in relazione alla realizzazione delle politiche indicate dal Trattato CE.

Un significativo cambiamento che ha segnato il passaggio alla seconda generazione di politiche, nella quale viene manifestata in maniera sempre più chiara la necessità di disporre di dati statistici, si ebbe nel 1972, con il Vertice dei Capi di Stato e di governo a Parigi. Il Vertice approvò l'Unione economica e monetaria e sollecitò l'espansione della sfera d'azione della Comunità in diversi settori di intervento quali: quello della politica industriale e tecnologica, dell'informatica e dell'ambiente.

La Commissione, in occasione del censimento industriale del 1972, sulla base della considerazione che lo strumento statistico e i dati disponibili fossero insufficienti richiamò l'attenzione dei governi sul fatto che lo sviluppo dell'economia in un Mercato comune esige un minimo di informazione quantitativa per attuare nuove scelte di



di politiche, nella quale viene manifestata in maniera sempre più chiara la necessità di disporre di dati statistici, si ebbe nel 1972, con il Vertice dei Capi di Stato e di governo a Parigi. Il Vertice approvò l'Unione economica e monetaria e sollecitò l'espansione della sfera d'azione della Comunità in diversi settori di intervento quali: quello della politica industriale e tecnologica, dell'informatica e dell'ambiente.

La Commissione, in occasione del censimento industriale del 1972, sulla base della considerazione che lo strumento statistico e i dati disponibili fossero insufficienti richiamò l'attenzione dei governi sul fatto che lo sviluppo dell'economia in un Mercato comune esige un minimo di informazione quantitativa per attuare nuove scelte di politica economica.

L'illustrazione di questa prima fase di costituzione del Mercato unico è fondamentale per capire l'evoluzione della statistica comunitaria. In questa fase vennero realizzate alcune politiche parziali e riduttive, così come emergeva dallo schema dei Trattati.

Il processo evolutivo della statistica che comincia così a diventare un vero e proprio sistema informativo si ha con l'ingresso nel panorama comunitario di nuove politiche che varcano i tradizionali confini monosettoriali. Emerge cioè in maniera sempre più chiara la necessità che i dati statistici raccolti siano più fruibili indipendentemente dall'area a cui fanno riferimento.

In conseguenza dell'Atto unico, dunque, la statistica si trova di fronte ad un più ampio panorama di utenti che necessitano di informazioni qualitativamente diverse. Da un lato le imprese trovandosi ad operare in un mercato più vasto, libero e concorrenziale, hanno bisogno di maggiori informazioni: sull'ampiezza dei mercati, sui concorrenti maggiori e sui vantaggi dell'azione in una data area. Dall'altro le scelte istituzionali di governo sia a livello nazionale che comunitario, di fronte alla prospettiva di un'Europa più competitiva a livello tecnologico, più impegnata a rafforzare il Sistema monetario europeo, a risolvere i problemi dell'inquinamento ambientale, richiedono maggiori informazioni sulla cui base decidere le politiche comuni.

In tale ambito la statistica accanto al tradizionale ruolo di fonte di informazioni, assume quello di motore di alcune politiche, contribuisce cioè a definirle e a seguirne l'evoluzione. Si può constatare quindi che la statistica è elemento costitutivo delle decisioni politiche; inoltre si può aggiungere, considerando il rapporto tra politica e statistica, che se è vero che le statistiche alimentano le politiche comunitarie è anche vero il rapporto inverso, e cioè che queste ultime influenzano la concezione e l'elaborazione del dato.

Nei processi di integrazione europea, e nelle politiche ad essi connesse, la statistica si è rivelata un fondamentale strumento di programmazione e gestione, ciò sia nella gestione degli obiettivi fissati dal Trattato di Maastricht, che ha messo in moto un sistema di estesa cooperazione nel campo sociale, in materia di ambiente, ricerca, sviluppo e della cooperazione internazionale, sia nell'attuale formulazione del Trattato di Amsterdam.

### **3.2 Eurostat nei trattati e in altri atti ufficiali**

Eurostat nasce nel 1958 all'interno dell'organizzazione della Comunità. L'ufficio statistico aveva una struttura centralizzata perché in esso avrebbero dovuto confluire sia l'ufficio statistico dell'Alta Autorità che quello dell'Euratom. Bisogna precisare che nel 1953 presso l'Alta Autorità della CECA fu costituito un servizio statistico per consentire all'Alta Autorità e agli altri soggetti operanti nel Mercato comune la svolgimento della propria attività.

La previsione di questa struttura centralizzata creò dei problemi sia in ragione della distanza esistente fra le tre Comunità, in quanto la CECA aveva la sua sede in Lussemburgo e la CEE e l'Euratom a Bruxelles, sia in ragione della diversa organizzazione interna alle stesse che comportava conseguentemente anche diversità di competenze.

In realtà, però, il vero problema del carattere servente di Eurostat, della limitatezza delle sue competenze, dello scarso rilievo della statistica, risiedeva nello stretto collegamento esistente fra le informazioni statistiche, sulla cui base realizzare le politiche del Trattato, e le competenze comunitarie.

La struttura interna dell'ufficio era articolata in tre Direzioni, dipendenti da un direttore generale e competenti in:

- ° statistiche generali: concernenti le questioni metodologiche e la nomenclatura dei prodotti;
- ° statistiche dell'energia: relative soprattutto al carbone ma anche ad altre risorse

in realtà, però, il vero problema del carattere servente di Eurostat, della limitatezza delle sue competenze, dello scarso rilievo della statistica, risiedeva nello stretto collegamento esistente fra le informazioni statistiche, sulla cui base realizzare le politiche del Trattato, e le competenze comunitarie.

La struttura interna dell'ufficio era articolata in tre Direzioni, dipendenti da un direttore generale e competenti in:

- ° statistiche generali: concernenti le questioni metodologiche e la nomenclatura dei prodotti;
- ° statistiche dell'energia: relative soprattutto al carbone ma anche ad altre risorse energetiche;
- ° statistiche del commercio e dei trasporti: relative al commercio estero, al commercio interno e dei trasporti.

Soprattutto riguardo alle statistiche del commercio estero c'era un interesse a produrre statistiche comparabili per creare un Mercato comune fra i Paesi.

L'attività svolta da Eurostat nel periodo che va dal 1959 al 1970 è indice della strumentalità del dato statistico in relazione alla realizzazione delle politiche indicate dal Trattato CEE. Basti pensare che le statistiche agricole sono state pubblicate per la prima volta nel 1959; nel 1960 si è avuta la prima indagine sulle forze di lavoro della Comunità; nel 1961 si è avuto il primo bilancio sugli approvvigionamenti agricoli comunitari; nel 1962 si è avuta un'indagine sulle caratteristiche dell'industria ed infine nel 1966 si è avuta un'indagine sulle strutture agricole.

Dopo l'approvazione dell'Atto unico, nel 1986, il cui principale obiettivo è l'instaurazione dell'Unione europea, Eurostat ha modificato la propria organizzazione. Si è dato un programma approvato in sede politica e ha rafforzato alcuni organismi, trasformando la Conferenza informale dei Capi degli Istituti Nazionali di Statistica in Comitato per il Programma Statistico (CPS). Gli Istituti nazionali sono stati sollecitati a migliorare il grado di comparabilità delle statistiche prodotte e ad impegnarsi ad eseguire i progetti inseriti nel programma statistico europeo. Per Eurostat cambiano, quindi, le aree di riferimento per quel che riguarda la diffusione del dato statistico.

In tale ambito la statistica, accanto al tradizionale ruolo di fonte di informazioni, assume quello di motore di alcune politiche, contribuisce cioè a definirle e a seguirne l'evoluzione. Si può constatare, quindi, che la statistica è elemento costitutivo delle decisioni politiche, economiche e finanziarie, e soprattutto che è mutato il rapporto tra politica e statistica. Ciò è particolarmente evidente a livello comunitario data la necessità di riferimenti oggettivi alla realtà economica di Paesi diversi. Inoltre si può aggiungere, considerando il rapporto tra politica e statistica, che se è vero che le statistiche alimentano le politiche comunitarie è anche vero il rapporto inverso, e cioè che queste ultime influenzano la concezione e l'elaborazione del dato. Basti pensare a due esempi classici dovuti all'attuazione del Mercato unico:

in seguito all'eliminazione del controllo doganale sono state create nuove basi statistiche per il commercio intra-comunitario;

in seguito all'abolizione del controllo dei cambi sono state create nuove basi statistiche per i flussi finanziari intracomunitari.

Nella sua struttura attuale Eurostat fa parte della Commissione della Comunità europea e ne costituisce una direzione generale. Il compito preminente di Eurostat è quello di mettere a disposizione della Commissione, dei settori politici, economici, delle istituzioni pubbliche e private, delle università, della stampa, dati statistici attendibili e comparabili. Eurostat non si occupa direttamente della rilevazione dei dati statistici, ma li riceve dagli Stati membri.

Il sistema attuale è essenzialmente nazionale e regionale ed Eurostat gioca soprattutto il ruolo di catalizzatore, normalizzando e rendendo comparabili le informazioni statistiche raccolte a fini nazionali. Eurostat quindi fin dall'inizio della sua attività ha cercato di sviluppare la collaborazione con gli enti produttori di statistiche a livello nazionale e internazionale.

Al fine di adempiere ai suoi compiti Eurostat si divide in sei Direttorati competenti in:

- ° diffusione e pubbliche relazioni; informatica statistica; relazioni con gli ACP(Africa, Caraibi e Pacifico) / Direzione A/;
- ° statistiche economiche; convergenza economica e monetaria (Direzione B);
- ° affari generali; relazioni internazionali, statistiche del commercio estero e intracomunitario (Direzione C);
- ° statistiche delle imprese e dell'energia; ricerca e sviluppo; metodi statistici (Direzione D);
- ° statistiche sociali e regionali; piani strutturali (Direzione E);
- ° statistiche dell'agricoltura, della pesca e dell'ambiente (Direzione F).

Dalla sua creazione ai nostri giorni, Eurostat ha via via consolidato il suo ruolo. Come

Caraibi e Pacifico) / Direzione A/;

- statistiche economiche; convergenza economica e monetaria (Direzione B);
- affari generali; relazioni internazionali, statistiche del commercio estero e intracomunitario (Direzione C);
- statistiche delle imprese e dell'energia; ricerca e sviluppo; metodi statistici (Direzione D);
- statistiche sociali e regionali; piani strutturali (Direzione E);
- statistiche dell'agricoltura, della pesca e dell'ambiente (Direzione F).

Dalla sua creazione ai nostri giorni, Eurostat ha via via consolidato il suo ruolo. Come si è potuto fin qui constatare l'Ufficio statistico della Comunità in una fase iniziale si limitava alla semplice raccolta di dati per settore, successivamente è stata presa in considerazione l'esigenza di rendere l'informazione statistica più comparabile e fruibile, ed infine l'ultimo obiettivo, che è in fase di realizzazione, è quello di creare un Istituto statistico indipendente.

L'aspetto dell'indipendenza è oggi confermato dalla legge statistica europea, con particolare forza all'art. 10 che fa riferimento all'imparzialità: come caratteristica della produzione delle statistiche comunitarie, "al riparo da qualsiasi pressione esercitata da gruppi politici o da altri gruppi di interesse, in particolare per la scelta delle tecniche, delle definizioni e delle metodologie più adeguate al perseguimento degli obiettivi stabiliti".

Il contesto teorico nel quale si può collocare l'indipendenza di Eurostat è quello di un processo di riforma in cui la pressione della domanda statistica è sempre più vasta e diffusa.

Ciò significa che la struttura attuale di Eurostat è inadeguata a fronte di una funzione statistica "nuova". Se Eurostat rimane struttura servente rischia di porsi in un atteggiamento mediato rispetto ai suoi compiti.

Dal punto di vista della normazione comunitaria la statistica non era menzionata nel Trattato CE, in considerazione della particolare natura settoriale delle competenze della Comunità.

Gli atti sui quali fino a tempi recenti si è fondata la statistica comunitaria sono stati di tre tipi:

- "le disposizioni che disciplinano le politiche della Comunità con le rispettive regole procedurali e di voto (ad es. agricoltura ex art. 43, mercato interno ex art. 100A);
- la disposizione dell'art. 235. Secondo la formulazione di questo articolo l'informazione statistica rientra in una fattispecie tipica di potere implicito. Le regole di esercizio del potere implicito sono quelle generali del potere della Commissione. Si tratta di un potere strumentale e la funzionalità di Eurostat si può misurare solo in relazione ad un determinato interesse (Commissione). Non residua alcuno spazio per un'attività finalizzata a un obiettivo diverso rispetto alla raccolta, utilizzazione e diffusione dei dati" (v. FERRANTE, 1997);
- la disposizione dell'art. 213 che è un debole presupposto normativo per cui Eurostat ha competenze statistiche in tutte, e soltanto le aree rilevanti per le politiche comunitarie.

Come si è potuto osservare in queste formulazioni la statistica europea viene ancora considerata funzionale all'attività della Commissione. Non si prende in considerazione un ente ad hoc autonomamente rilevante, il che significa che l'attività statistica è considerata un'attività strumentale rispetto a quella di decisione e di deliberazione.

Le dichiarazioni e i testi legali che consacrano l'autonomia della statistica sono piuttosto recenti e non hanno avuto il tempo di sostanziare l'integrità e l'autonomia sia della statistica internazionale sia degli Istituti Nazionali di Statistica.

Volendo citare i principi giuridici essenziali della statistica in Europa si può dire che nel 1992 la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa formulò una "Carta di principi" (Charter of Geneva) di portata etica e politica sui principi fondamentali della statistica pubblica. Questa Carta, costituisce la dichiarazione politica più importante che sia mai stata adottata dalla comunità internazionale in materia di autonomia scientifica della statistica; essa colloca le attività statistiche nel quadro normativo del rispetto dei valori e dei diritti dei suoi membri.

In particolare afferma, per la prima volta, che la statistica deve rispondere ai principi universali di imparzialità, di scientificità, di legalità e di rispetto della riservatezza.

E' importante sottolineare che le discussioni sia in Europa che in seno alle Nazioni Unite, che hanno accompagnato la preparazione e l'adozione della Risoluzione ruotavano essenzialmente sulle competenze e sulla funzione della statistica ufficiale, nonché sulla definizione dell'autonomia scientifica degli istituti di statistica.

I termini di indipendenza scientifica e di autonomia istituzionale hanno dovuto essere abbandonati al tavolo dei negoziati con gli anglosassoni, ma la Risoluzione, malgrado la sobrietà del linguaggio, ha aperto per la prima volta una nuova prospettiva nella concezione della statistica pubblica come istituzione che deve godere di un'autonomia

universali di imparzialità, di scientificità, di legalità e di rispetto della riservatezza.

E' importante sottolineare che le discussioni sia in Europa che in seno alle Nazioni Unite, che hanno accompagnato la preparazione e l'adozione della Risoluzione ruotavano essenzialmente sulle competenze e sulla funzione della statistica ufficiale, nonché sulla definizione dell'autonomia scientifica degli istituti di statistica.

I termini di indipendenza scientifica e di autonomia istituzionale hanno dovuto essere abbandonati al tavolo dei negoziati con gli anglosassoni, ma la Risoluzione, malgrado la sobrietà del linguaggio, ha aperto per la prima volta una nuova prospettiva nella concezione della statistica pubblica come istituzione che deve godere di un'ampia autonomia.

Questa concezione dell'autonomia scientifica dell'istituzione statistica ha poi avuto una considerevole influenza sull'elaborazione di nuove leggi statistiche in seno all'Unione europea.

Nel 1997 è stata data una solida base alle statistiche dell'Unione in tre importanti atti:

la Decisione 281/97 della Commissione;

la Legge statistica 322/97;

il Trattato di Amsterdam del 1997

La Decisione 281/97 della Commissione ha chiarito il ruolo e le responsabilità di Eurostat (autorità statistica della Comunità) riguardo alla produzione delle statistiche comunitarie, ed ha riaffermato la necessità del rispetto per le statistiche della Comunità dei fondamentali principi di indipendenza scientifica, imparzialità, affidabilità, pertinenza e costi/benefici.

“L'art.4 della Decisione, infatti, statuisce: nell'ambito della Commissione Eurostat d'intesa con il Comitato direttivo dell'informazione statistica (CDIS), attua il programma statistico comunitario, e in particolare sviluppa un insieme di norme e metodi che consentano la produzione di statistiche comunitarie affidabili, pertinenti ed economiche (in conformità ai principi sanciti all'art. 10 della Legge statistica). Inoltre Eurostat provvede a rendere accessibili le statistiche comunitarie, conformemente all'art. 11 del Regolamento di base, agli Stati membri, agli operatori economici e sociali, agli ambienti accademici e al pubblico in genere al fine di elaborare, eseguire, monitorare e valutare le politiche comunitarie. Eurostat è, quindi, l'autorità comunitaria responsabile di "fornire all'Unione europea un servizio di informazione statistica di qualità".

Il Regolamento del Consiglio 322/97, noto come Legge statistica di base, contiene disposizioni di carattere generale. L'obiettivo del regolamento è stato quello di creare, da un lato, un quadro normativo per organizzare, in modo sistematico e programmatico la produzione delle statistiche comunitarie sulla base di norme uniformi e, ove necessario di metodi armonizzati, dall'altro di definire la divisione di responsabilità tra le autorità statistiche nazionali e comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il Regolamento definisce i soggetti responsabili della produzione delle statistiche comunitarie all'art. 2; a livello comunitario Eurostat è responsabile dell'esecuzione dei compiti affidati alla Commissione nel settore statistico; mentre a livello nazionale l'individuazione dei responsabili, gli Istituti nazionali di statistica, avviene conformemente alla normativa di ciascuno Stato membro. Nello stesso art. 2, è introdotta per la prima volta in un atto comunitario la definizione di statistiche comunitarie: la rilevanza consiste nella comune definizione, nella qualità attesa da tali statistiche e dalle procedure per la loro attuazione”, (v. FERRANTE 1997).

Il nuovo quadro della statistica comunitaria è stato definito dal Trattato di Amsterdam: l'art. 213A del Trattato ha emendato il precedente art. 213 del Trattato CE, che prevedeva statistiche con esclusiva competenza della Commissione, ed ha "costituzionalizzato" la statistica facendo, quindi, diventare indispensabile il ruolo di Eurostat. E' noto, come sostenuto da Garonna, che la "costituzionalizzazione" è strumento decisivo per rafforzare la credibilità e l'efficacia della statistica ufficiale: ogni regola e meccanismo istituzionale infatti che dia visibilità e renda vincolanti i principi fondamentali su cui si fonda la statistica contribuisce a far crescere la fiducia su questo strumento fondamentale dell'economia di mercato e della democrazia.

Questi atti hanno enfatizzato la separazione tra politica ed amministrazione e le statistiche dell'Unione salvaguardando l'autonomia di Eurostat. Oggi, dunque, i principi legislativi fanno esplicito riferimento alla statistica. In essi si trova in gran parte il modo in cui si deve intendere l'autonomia di Eurostat.

### 3.3 Lo stato attuale

Il Sistema Statistico Europeo (SSE) è organizzato a tre livelli: il livello europeo

Questi atti hanno enfatizzato la separazione tra politica ed amministrazione e le statistiche dell'Unione salvaguardando l'autonomia di Eurostat. Oggi, dunque, i principi legislativi fanno esplicito riferimento alla statistica. In essi si trova in gran parte il modo in cui si deve intendere l'autonomia di Eurostat.

### 3.3 Lo stato attuale

Il Sistema Statistico Europeo (SSE) è organizzato a tre livelli: il livello europeo comune a tutti i paesi al cui centro sta Eurostat, il livello nazionale rappresentato dai sistemi statistici nazionali al centro dei quali vi sono gli istituti nazionali o centrali di statistica e il livello regionale, con una struttura molto differenziata da paese a paese in rapporto all'organizzazione politica di ciascuno Stato membro.

Le relazioni tra i livelli funzionano come una rete di interazioni la cui gestione è affidata in coresponsabilità a Eurostat e agli Istituti Nazionali di Statistica degli Stati membri. Le statistiche comunitarie richiedono, infatti, per l'attuazione l'attivazione di una serie di relazioni biunivoche tra le autorità facenti parte del Sistema Statistico Europeo.

Sul piano nazionale i rapporti si svolgono tra i governi, i parlamenti e i rispettivi Istituti nazionali di statistica, ma riguardano anche i rapporti tra gli INS e gli altri utilizzatori di statistiche: le relazioni instauratesi a livello nazionale hanno bisogno infatti di adattarsi agli sviluppi che si verificano sul piano europeo.

Ciascuno di questi livelli contribuisce alla realizzazione del programma statistico dell'Unione Europea secondo il principio di sussidiarietà, definito dall'art. 3 B del trattato di Maastricht. La sussidiarietà implica, per quanto riguarda la competenza, che l'intervento a livello comunitario avviene solo in ottemperanza degli obiettivi e delle finalità definiti dai trattati, e che quindi Eurostat deleghi integralmente ai Sistemi Statistici Nazionali la raccolta dei dati in termini di realizzazione di indagini e/o utilizzazione a fini statistici dei dati di fonte amministrativa.

Quanto alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dal programma statistico dell'Unione Europea, essa deve avvenire ad un livello di esecuzione tale da garantire la maggiore efficacia possibile. Ciò significa che la raccolta dei dati e la prima elaborazione dei risultati a livello nazionale è di responsabilità dei Sistemi Statistici Nazionali anche per i settori di competenza dell'Unione. E' a livello nazionale, infatti, che è massima l'efficienza dei processi di produzione statistica e perché in questo modo si garantisce un rapporto costo/efficacia e si evita il sovraccarico di risposte presso le unità oggetto di indagine, soprattutto le imprese.

D'altra parte Eurostat, che è parte della Commissione, ha competenze statistiche in tutte, e soltanto, le aree rilevanti per le statistiche comunitarie in base all'art. 213 del Trattato di Roma.

Gli strumenti fondamentali di cui dispone l'Unione europea per l'attività statistica sono la programmazione di progetti e iniziative, in un quadro pluriennale (5 anni), e la collaborazione con gli INS per la definizione di metodi e norme, per l'armonizzazione dei concetti, classificazioni e processi di produzione, per il miglioramento della confrontabilità dei dati, per l'interscambio e la diffusione dei dati, indicatori e analisi.

L'importanza del programma statistico comunitario risiede nel fatto che esso stabilisce il quadro per la produzione di tutte le statistiche comunitarie. Ai sensi del Regolamento del Consiglio n. 322/97 il programma è adottato dal Consiglio ed è attuato per mezzo di azioni statistiche particolari che sono decise dal Consiglio, o dalla Commissione o sulla base di un accordo tra le autorità nazionali ed Eurostat nell'ambito delle rispettive competenze.

Per quanto riguarda le azioni particolari poste in essere dalla Commissione, questa è tenuta a corredare le proprie iniziative con indicazioni relative: alle ragioni che giustificano l'azione, agli obiettivi precisi dell'azione nonché alla valutazione dei risultati attesi, alle modalità per la realizzazione dell'azione, la sua durata e il ruolo delle autorità nazionali e dell'autorità comunitaria, agli strumenti che consentono di ridurre al minimo l'onere sui rispondenti, all'analisi costi benefici, e alle raccomandazioni statistiche internazionali che devono essere rispettate nei settori trattati (art. 4 del regolamento). Nei casi in cui gli atti non sono adottati dal Consiglio o dalla Commissione, essi devono definire gli elementi necessari per ottenere il livello di qualità e di comparabilità richiesto alle statistiche comunitarie (art. 5 del regolamento). Questa disposizione è innovativa perché pone l'accento su un minimum standard di qualità e comparabilità da poter verificare nel momento in cui gli Stati danno attuazione agli atti comunitari.

Il nuovo programma statistico 1998-2002 è strutturato in tre parti: la prima (sprovista di valore giuridico) consiste in una relazione introduttiva nella quale vengono definiti gli obiettivi e le strategie generali; la seconda parte comprende il testo

internazionali che devono essere rispettate nei settori trattati (art. 4 del regolamento). Nei casi in cui gli atti non sono adottati dal Consiglio o dalla Commissione, essi devono definire gli elementi necessari per ottenere il livello di qualità e di comparabilità richiesto alle statistiche comunitarie (art. 5 del regolamento). Questa disposizione è innovativa perché pone l'accento su un minimum standard di qualità e comparabilità da poter verificare nel momento in cui gli Stati danno attuazione agli atti comunitari.

Il nuovo programma statistico 1998-2002 è strutturato in tre parti: la prima (sprovista di valore giuridico) consiste in una relazione introduttiva nella quale vengono definiti gli obiettivi e le strategie generali; la seconda parte comprende il testo della decisione del Consiglio; la terza parte è costituita da tre allegati.

Il principale strumento di pianificazione delle attività statistiche dell'Unione è, quindi, il programma pluriennale. Recentemente è stato introdotto anche un programma annuale di Eurostat con contenuti più operativi. E' stata inoltre costituita un'apposita task force per supportare il processo di programmazione e introdurre metodologie di analisi dei costi e dei benefici delle singole attività.

Nel processo di programmazione un momento importante è rappresentato dagli incontri di programmazione tra Eurostat e i singoli Istituti Nazionali di Statistica, che si svolgono a cadenza biennale, nel corso dei quali ogni Istituto propone problemi o aspetti per l'inclusione nella programmazione.

La partnership tra gli INS ed Eurostat si fonda su strutture che valorizzano il dialogo fra i diversi soggetti. Le sedi di consultazione e di dialogo sono costituite da un numero crescente di Comitati e Gruppi di lavoro (GDL), ai quali occorre aggiungere altre strutture, come le Task-Forces informali e i comitati di coordinamento (interni alla Commissione).

Una nuova forma di partnership a livello comunitario è la Leadership Groups (LEGS). Si tratta di delegare ad uno Stato membro, per un periodo limitato, il coordinamento delle attività di un gruppo di Stati membri insieme a Eurostat, sotto il controllo del Comitato del Programma statistico (CPS), al fine di sviluppare nuovi progetti statistici in settori non interamente disciplinati dalla legislazione comunitaria (i progetti pilota riguardano: Euro, Sanità e statistiche culturali).

Tra i Comitati particolare rilevanza assumono quelli "istituzionali" la cui origine, dal punto di vista legislativo risale, alla decisione del Consiglio n. 197/33 del 1987, nella quale sono fissate le regole della cosiddetta Comitologia (l'insieme delle norme che stabiliscono compiti e ruolo istituzionale dei comitati), che è un processo che stimola la partnership tra Istituti di statistica e Commissione.

I Comitati istituzionali si suddividono in tre categorie: consultivi, i quali dotati di poteri limitati, esprimono un parere del quale la Commissione può o meno tenere conto;

° di gestione con poteri vincolanti: la Commissione può sospendere l'applicazione delle misure decise dal Comitato, ma deve darne comunicazione al Consiglio che può prendere ulteriori decisioni;

° di regolamentazione, ancora più vincolanti, che prevedono in caso di parere negativo del Comitato su una proposta della Commissione, la trasmissione diretta al Consiglio che decide in materia.

Su questa architettura istituzionale si devono fare delle considerazioni.

### **3.3.1 La Comitologia**

La comitologia sul versante delle relazioni con gli Stati membri è un forte elemento di partnership e di coordinamento delle attività statistiche tra questi e la Commissione. Il problema è che la comitologia dà troppi poteri alla Commissione, e di conseguenza la partnership in seno al SSE non può essere efficace se organi di decisione come il Comitato del Programma Statistico (CPS) non possono effettivamente intervenire a questo livello.

Secondo la Decisione del Consiglio (89/382/CEE, Euratom) del Consiglio, del 19 giugno 1989 istitutiva del CPS, quest'ultimo può funzionare in base alle procedure della comitologia (art.4), o in base a procedure non comitologiche (art. 3). In particolare, ai sensi dell'art. 4 il CPS esercita funzioni che gli sono attribuite dal Consiglio secondo le procedure della comitologia. Ai sensi dell'art. 3, il CPS può essere consultato dalla Commissione su una serie di questioni.

La parte non comitologica delle attività del CPS è inefficace. Infatti esso:

° replica ad un alto livello di generalità sulle discussioni tecniche che si tengono nei

questo livello.

Secondo la Decisione del Consiglio (89/382/CEE, Euratom) del Consiglio, del 19 giugno 1989 istitutiva del CPS, quest'ultimo può funzionare in base alle procedure della comitologia (art.4), o in base a procedure non comitologiche (art. 3). In particolare, ai sensi dell'art. 4 il CPS esercita funzioni che gli sono attribuite dal Consiglio secondo le procedure della comitologia. Ai sensi dell'art. 3, il CPS può essere consultato dalla Commissione su una serie di questioni.

La parte non comitologica delle attività del CPS è inefficace. Infatti esso:

- ° replica ad un alto livello di generalità sulle discussioni tecniche che si tengono nei settoriali Working Groups;
- ° il suo ruolo è consultivo e non influenza in nessun caso il potere di decisione della Commissione;
- ° data la mancanza di potere decisionale, il CPS dedica molto tempo ad atti ed aspetti legali che non sono da esso decisi;
- ° il CPS anticipa molte rilevanti questioni che vengono prese dal Consiglio con il coinvolgimento di rappresentanti nazionali ed europei;
- ° i meccanismi "informali" di consultazione sono più importanti di quelli formali.

Le attività comitologiche del CPS, peraltro, sono state limitate in relazione alla estensione e all'importanza delle decisioni prese. Esse sono più che formalistiche, e molto spesso le discussioni del CPS riguardano solo aspetti formali e non entrano nel merito delle questioni in esame.

In questa direzione il ruolo del CPS dovrebbe essere rafforzato nel senso di conferirgli una maggiore capacità decisionale in materia di norme e metodi statistici, fornendo così a Eurostat e agli INS le fonti necessarie per l'esercizio delle loro attività nell'ambito di quelle più ampie della Comunità. Esso dovrebbe occuparsi di più di questioni strategiche consultive sullo sviluppo del SSE, e meno di questioni tecniche che dovrebbero essere discusse in altre sedi (ad esempio i Working Groups).

In tale senso in seno al CPS potrebbe assumere un ruolo fondamentale la Partnership Group (gruppo informale comprendente i direttori generali degli INS e Eurostat, il cui principale compito è quello di occuparsi di questioni di interesse comune, al fine di consolidare il senso di partnership all'interno del SSE).

Anche se la statistica ha subito delle modificazioni in tempi recenti, come discusso in precedenza, tuttavia esse non hanno alterato il ruolo del CPS nel senso auspicato: il riferimento è all'adozione del Regolamento n. 322/97 e al nuovo art. 213A del Trattato di Amsterdam.

Il Regolamento del Consiglio n.322/97 ha esteso solo marginalmente il ruolo del CPS: l'art. 19, prevede che qualora il programma statistico comunitario venga attuato per mezzo di azioni statistiche particolari, adottate dalla Commissione alle condizioni previste all'art. 6, la Commissione è assistita dal CPS che agisce secondo la procedura II B della decisione comitologica; l'art. 3, pone il CPS sullo stesso piano del Comitato consultivo europeo dell'informazione statistica nei settori economico e sociale (CEIES), e del Comitato delle statistiche Monetarie, Finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB), disponendo che la Commissione terrà in massima considerazione i commenti del CPS e darà loro il seguito che ritiene più adeguato.

In generale, quindi, il Regolamento 322/97 conferma lo status meramente consultivo del CPS.

L'opportunità di rafforzare la base legale del CPS non è stata data nemmeno dal Trattato di Amsterdam che non tocca il ruolo costituzionale delle istituzioni (Consiglio, Parlamento, Commissione) e le relazioni con gli stati membri.

La procedura di decisione descritta dal Trattato implica, in generale, una proposta della Commissione (che ha il "monopolio" dell'iniziativa), una decisione del Consiglio (o del Consiglio e del Parlamento) sulla proposta, e l'esecuzione delle decisioni da parte della Commissione (come delega di potere da parte del Consiglio).

Il CPS svolge un ruolo formale nella fase esecutiva delegata alla Commissione e nota correntemente come comitologia, e non ha alcun riconosciuto ruolo formale nella fase legislativa (proposta della Commissione e decisione del Consiglio, che è chiaramente non comitologia). In questo contesto il ruolo del CPS, e degli altri comitati simili, è sempre consultivo e i fondamentali poteri decisivi sono riservati dal Trattato al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione.

Dare al CPS potere decisionale nel processo legislativo implicherebbe una fondamentale revisione del Trattato. Questo però significherebbe andare contro la giurisprudenza della Corte di Giustizia dove si trova una prima legittimazione di questa realtà pratica. Nella sentenza Koester del 17 dicembre 1970 (CGCE Einfuhr C. Koester, causa 25/70, Raccolta p. 1161), la Corte di Giustizia ha ammesso la legalità del comitato di gestione, istituito dal Consiglio, in questione in quella causa con la motivazione che, benché questa procedura non fosse prevista dai Trattati, essa non

sempre consultivo e i fondamentali poteri decisivi sono riservati dal Trattato al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione.

Dare al CPS potere decisionale nel processo legislativo implicherebbe una fondamentale revisione del Trattato. Questo però significherebbe andare contro la giurisprudenza della Corte di Giustizia dove si trova una prima legittimazione di questa realtà pratica. Nella sentenza Koester del 17 dicembre 1970 ( CGCE Einfuher C. Koester, causa 25/70, Raccolta p. 1161), la Corte di Giustizia ha ammesso la legalità del comitato di gestione, istituito dal Consiglio, in questione in quella causa con la motivazione che, benché questa procedura non fosse prevista dai Trattati, essa non alterava tuttavia la struttura istituzionale poiché i comitati non esercitano un potere di decisione in luogo della Commissione o del Consiglio. Il CPS rimane allo stato attuale un debole meccanismo di consultazione.

Volendo fare una considerazione a proposito della sussidiarietà, e ipotizzando che tale principio si possa applicare non solo al rapporto Comunità Stati membri, regioni, ma anche all'interno della struttura amministrativa della stessa Comunità, si può prendere in considerazione proprio la comitologia e quindi il rapporto tra la Commissione e il Consiglio. In particolare, è interessante esaminare la conformità o meno a tale principio delle modalità di utilizzo di tale strumento (si ricorda che le modalità di utilizzo sono previste nell'Atto unico e nella decisione 87/373).

Leggere il principio nell'ottica del primo documento è più interessante ai nostri fini. Questo prevede, in linea con il principio di sussidiarietà che la Commissione sia l'organo comunitario competente, normalmente, per la fase esecutiva. Al fine di limitare l'intervento a livello intergovernativo, il Consiglio viene invitato a riservare in base alla «procedura comitato consultivo un'importanza preponderante. L'Atto unico all'art. 10 contiene una previsione di segno opposto, in base alla quale il "Consiglio può anche riservarsi in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione".

Da quanto detto risulta impossibile un esame «astratto» sulla conformità o meno dello strumento della comitologia, al principio di sussidiarietà: tale valutazione dipende, infatti, esclusivamente dall'uso, decentratore o accentratore, che il Consiglio fa della comitologia.

Se l'ipotesi è la prima e cioè del decentramento, la comitologia, coinvolgendo le singole amministrazioni statali, permette un migliore adattamento della fase esecutiva degli atti comunitari alle singole realtà nazionali, avvicinando di fatto la Comunità ai cittadini.

Se l'ipotesi è la seconda e cioè quella dell'accentramento, in cui è il Consiglio ad intervenire nella fase esecutiva, il ricorso alla comitologia si rivela solo come un'indebita ingerenza del livello intergovernativo in una materia che, nell'ottica della sussidiarietà, sarebbe preferibile che restasse di competenza del livello sovranazionale e quindi della Commissione.

Un'altra considerazione che si può fare, relativa all'organizzazione del Sistema istituzionale comunitario è relativa al processo di programmazione.

Con riferimento a questo argomento Paolo Garonna osserva che, il processo di programmazione è fortemente regolato e legificato. La strategia generale della Commissione riferita alla legislazione ha delle implicazioni statistiche. La tendenza è quella di avere molti regolamenti, spesso di natura tecnica. Ciò crea delle difficoltà al Consiglio che non rappresenta il luogo ideale per discutere di questioni tecniche di natura statistica. L'adozione di un atto giuridico infatti, comporta una lunga fase di gestazione, il passaggio per il Consiglio dove intervengono interlocutori e logiche politiche, o comunque non statistiche con il rischio di limitare o inquinare l'autonomia tecnica delle normative statistiche. Nei rapporti tra Commissione e Stati membri, il percorso legislativo è quello che garantisce alla Commissione le maggiori possibilità di controllo. I meccanismi di normazione statistica europea sono rigidi e vincolistici per il fatto di essere legati a regolamenti e direttive cioè a regole giuridiche che sacrificano la flessibilità degli aggiustamenti. L'autonomia tecnica della statistica europea finisce, pertanto, per essere penalizzata da questo rigido assetto che privilegiando regole giuridiche ed automatismi istituzionali rischia di compromettere l'esercizio di discrezionalità e l'assunzione di responsabilità statistiche.

#### **4. Nuovo rapporto di Eurostat con la Commissione**

Da anni, ormai, il dibattito sull'autonomia di Eurostat non ha mai smesso di essere attuale e oggi, in tempi nei quali stanno accadendo mutamenti così grandi l'interesse



#### 4. Nuovo rapporto di Eurostat con la Commissione

Da anni, ormai, il dibattito sull'autonomia di Eurostat non ha mai smesso di essere attuale e oggi, in tempi nei quali stanno accadendo mutamenti così grandi l'interesse risulta eccezionale nel riflettere su questo tema.

Le modificazioni dell'economia hanno comportato continui aggiornamenti nei concetti, nelle definizioni, nelle tecniche di raccolta dei dati. La rapidità di elaborazione e la tempestività di diffusione rispetto al momento della rilevazione hanno assunto importanza primaria, coerentemente con l'aumento di coloro che attingono alla statistica per le proprie scelte operative. La conoscenza dei dati da parte dei cittadini è uno strumento insostituibile di evoluzione culturale e di democrazia.

L'autonomia diventa un dato costante, perché è importante che i cittadini abbiano la consapevolezza che i dati offerti siano raccolti, costruiti e resi disponibili con rigore scientifico. Ecco, quindi, che il tema dell'autonomia di Eurostat trova il suo spazio in una prospettiva di riforma istituzionale, produttiva e rispettosa delle caratteristiche della statistica ufficiale: l'autonomia della statistica dal potere politico; la rigorosa tutela della riservatezza delle informazioni fornite dai cittadini, dalle imprese, dalle istituzioni.

Il punto è controverso, e cioè in che modo l'autorità di Eurostat può essere esercitata al di fuori della Commissione. Esaminando la legislazione statistica europea, e più in particolare il rapporto fra Eurostat e la Commissione, la realtà attuale accentua il ruolo di quest'ultima, ed Eurostat costituisce uno "strumento tecnico", quindi si può dedurre che l'essere strumento non è attività ma una conseguenza della medesima.

I rischi di confusione di competenze non possono essere eliminati che nella misura in cui l'autorità statistica è protetta ed esercitata in un quadro istituzionale appropriato.

I Fondi strutturali costituiscono un valido esempio per dimostrare che Eurostat è uno "strumento tecnico" delle Direzioni Generali (DG), e quindi della Commissione, interessate ai Fondi strutturali (DG 16 delle politiche regionali, DG 5 e 6 Agricoltura e Lavoro). Con riferimento a questo tema si pone un problema di principio e cioè qual è l'autonomia di Eurostat nei rapporti con la Commissione e un problema pratico nel negoziato fra Stati membri e Commissione.

In rapporto agli Stati membri la disciplina dei Fondi è basata essenzialmente sul partenariato in primo luogo quello, appunto, tra la Commissione e gli Stati membri. Esso consente di coinvolgere nell'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri i partners interessati. Tuttavia nell'ambito del partenariato, sono previste disposizioni senza precisare quale sia l'autorità, Commissione Stato membro, responsabile di una determinata fase dell'elaborazione e dell'attuazione dei Fondi. Di fatto si verifica che l'azione delle amministrazioni degli Stati membri ha una portata limitata.

Riguardo ai rapporti tra Eurostat e la Commissione, in una prima fase, quest'ultima gode grazie a Eurostat di un vantaggio informativo e i singoli Stati membri non vengono a conoscenza delle informazioni a disposizione di Eurostat e delle metodologie che questo impiega. Infatti, la Commissione si avvale di Eurostat non solo come fonte di dati ufficiali ma anche come strumento operativo per stime e valutazioni. In una seconda fase, invece, nell'attività della Commissione non risultano coinvolti né gli Stati membri né Eurostat.

Dal punto di vista strutturale Eurostat, come già illustrato è una Direzione generale della Commissione, e perciò sottoposto a tutte le regole burocratiche della Commissione soprattutto a quelle finanziarie.

Il budget che la Commissione destina alle statistiche può dividersi in tre parti:

- il budget accordato per i lavori effettuati direttamente e indirettamente da Eurostat;
- il budget riservato alle statistiche prodotte dalle altre Direzioni generali;
- le diverse forme di intervento a titolo di aiuto attribuite alle attività statistiche degli Stati membri (Fondi strutturali regionali).

I crediti budgetari destinati a Eurostat sono generalmente insufficienti. Da ciò ne consegue che i lavori statistici sono finanziati anche con i budgets delle altre Direzioni generali della Commissione.

Questa situazione crea degli squilibri nel senso che Eurostat rischia di concepire dei programmi in ragione di questa dipendenza, trascurando i bisogni di informazione di tutti gli altri utilizzatori.

A ciò si deve aggiungere che i confini tra le statistiche pubbliche (di interesse generale) e le statistiche di gestione (che interessano una determinata Direzione generale) sono piuttosto labili e non rigidamente determinati. L'interesse della

I crediti budgetari destinati a Eurostat sono generalmente insufficienti. Da ciò ne consegue che i lavori statistici sono finanziati anche con i budgets delle altre Direzioni generali della Commissione.

Questa situazione crea degli squilibri nel senso che Eurostat rischia di concepire dei programmi in ragione di questa dipendenza, trascurando i bisogni di informazione di tutti gli altri utilizzatori.

A ciò si deve aggiungere che i confini tra le statistiche pubbliche (di interesse generale) e le statistiche di gestione (che interessano una determinata Direzione generale) sono piuttosto labili e non rigidamente determinati. L'interesse della Commissione alle statistiche necessarie per la realizzazione delle sue diverse politiche è troppo grande. Risulta quindi ovvio che in presenza di limiti finanziari, la Commissione privilegerà le sue statistiche di gestione.

Condizione essenziale è che le risorse necessarie all'attività statistica siano comunque garantite da un'istituzione europea, per cui un rafforzamento del legame di Eurostat con il Parlamento europeo, che costituisce insieme al Consiglio, l'autorità budgetaria dell'Unione, è un ulteriore aspetto che bisogna prendere in considerazione.

Il Parlamento europeo dispone, infatti, di competenze di rilievo in materia di bilancio. Fin dalla creazione di tali competenze, e più in particolare successivamente alle elezioni dirette del 1979, il Parlamento si è servito sistematicamente di tali diritti per esercitare un'influenza sulle politiche comunitarie. Il Parlamento aveva poteri di codecisione nell'ambito della procedura di bilancio. Il bilancio annuale della Comunità poteva entrare in vigore soltanto una volta firmato dal presidente del Parlamento. L'importanza del Parlamento in tale settore risulta esaltata dall'attuale posizione (procedura di codecisione), per cui già preliminarmente all'inizio della discussione con il Consiglio e la Commissione esiste un accordo sul budget disponibile per il finanziamento delle politiche comunitarie.

Il trattato di Maastricht, ha assegnato al Parlamento nuovi ed importanti poteri nel processo decisionale comunitario con la cosiddetta procedura di codecisione (art. 189B unico esempio effettivo di potere legislativo in capo al Parlamento), estende le ipotesi di cooperazione (art. 189C), prevede l'ipotesi di parere conforme (art.228).

La modifica costituzionale è rilevante. Il Trattato di Amsterdam contiene una chiara presa di posizione a favore della statistica. Questo è un fattore fondamentale specifico per andare verso l'autonomia, ma l'autonomia di Eurostat per avere un adeguato peso deve fondarsi su un consenso di tipo costituzionale - democratico. Eurostat deve portare anche in sede Parlamentare e di Consiglio l'importanza della statistica per cogliere i problemi della terza fase dell'Unione economica e monetaria.

La procedura di codecisione è perciò un elemento sul quale fondare l'autonomia di Eurostat. Attraverso tale procedura il Parlamento, per la sua natura di istituzione di rappresentanza popolare, è messo in grado di far sentire la sua volontà e le sue opinioni alle altre istituzioni comunitarie. "La scelta della procedura di codecisione, pertanto, non è tecnica, ma è una scelta di alto profilo con cui si riconosce un potere di veto al Parlamento europeo per ogni decisione comunitaria che non condivide. Tale scelta è importante perché significa che la funzione statistica non è considerata come disciplinabile con singoli atti di una sola istituzione comunitaria (il Consiglio), ma è una funzione talmente chiave da coinvolgere anche il Parlamento europeo, un organismo che sta diventando un'espressione sempre più matura della volontà dei popoli europei".

Bisogna ricordare a questo proposito che il Parlamento è l'unico organo comunitario i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini europei. Il Consiglio, infatti, rappresenta i governi e indirettamente i cittadini. La Commissione è organo indipendente e quindi comunitario nel senso stretto del termine. La natura prettamente «comunitaria» della Commissione si evince dal disposto dell'art. 157, comma 2 del Trattato CE, in base al quale i commissari una volta nominati esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Nell'esercizio delle loro funzioni non devono richiedere o accettare istruzioni da parte degli Stati membri che li hanno nominati. Ovviamente devono apportare una certa sensibilità nazionale che costituisce una ricchezza per la stessa Commissione.

Il Parlamento e il Consiglio possono influire sulla concessione di maggiori dotazioni di bilancio a favore di Eurostat. Una maggiore disponibilità finanziaria per Eurostat significherebbe una minore interferenza della Commissione nella procedura di programmazione. Il programma statistico europeo, come già sottolineato, è un atto che viene adottato dalla Commissione, cioè dall'organo politico in base all'art. 3, del Regolamento 322/97, nel quale vengono tradotte le principali esigenze conoscitive di un determinato momento storico che la Commissione fa proprie sebbene tenendo conto anche delle proposte di Eurostat. In altri termini, nel programma statistico convergono scelte di natura politica e scelte di natura eminentemente tecnico-scientifica.

Il Parlamento e il Consiglio possono innanzi alla concessione di maggiori dotazioni di bilancio a favore di Eurostat. Una maggiore disponibilità finanziaria per Eurostat significherebbe una minore interferenza della Commissione nella procedura di programmazione. Il programma statistico europeo, come già sottolineato, è un atto che viene adottato dalla Commissione, cioè dall'organo politico in base all'art. 3, del Regolamento 322/97, nel quale vengono tradotte le principali esigenze conoscitive di un determinato momento storico che la Commissione fa proprie sebbene tenendo conto anche delle proposte di Eurostat. In altri termini, nel programma statistico convergono scelte di natura politica e scelte di natura eminentemente tecnico-scientifica. Finanziamenti più rilevanti potrebbero difendere l'autonomia di Eurostat nella determinazione delle proprie scelte conoscitive.

L'autonomia di Eurostat dovrebbe essere razionalizzata all'interno del contesto di un governo democratico. L'autonomia dovrebbe risultare dalla fusione di diversi fattori distinti per caratteristiche di natura:

1. istituzionale o politico
2. personale
3. funzionale o operativo
4. finanziario.

Per quanto riguarda *l'autonomia istituzionale*, essa si riferisce alla possibilità che Eurostat non accetti istruzioni dagli organi comunitari, dai Governi degli Stati membri, né da qualsiasi altro organismo. Allo stato attuale si può far riferimento all'art. 5 della Decisione ( 97/281 CE ) della Commissione, del 21 aprile 1997 sul ruolo di Eurostat riguardo alla produzione di statistiche comunitarie, che risulta così formulato: "nel proprio ambito di competenza, Eurostat provvede alla scelta delle tecniche scientifiche, delle definizioni e delle metodologie più adatte per il rispetto dei principi e per il conseguimento degli obiettivi indicati nel Regolamento di base". L'autonomia di Eurostat è tecnica ( e qui risiede la sua indipendenza scientifica ); in effetti il riconoscimento dell'autonomia scientifica non basta a proteggere Eurostat, dal rischio di essere attentato, nella sua legittimità di autorità statistica, dalla Commissione.

*Il profilo personale dell'autonomia riguarda*, invece le procedure di nomina e di stabilità dei membri di Eurostat, mettendoli al riparo da pressioni esercitate sotto la minaccia della revoca del mandato o con la promessa di rinnovo dello stesso. Eurostat, come ormai abbiamo più volte ribadito, è una Direzione generale della Commissione, diretto da un Direttore generale, e come è noto nell'ambito della Commissione ogni Direttore generale riferisce ad uno dei commissari ai quali è affidata la responsabilità politica ed operativa di una o più Direzioni Generali. A questa autonomia insieme all'autonomia istituzionale si vuole tendere ( questo aspetto si analizza di seguito ).

*L'aspetto funzionale o operativo*, si riferisce all'autonomia decisionale relativa all'utilizzo degli strumenti statistici da parte di Eurostat in maniera coerente con la realizzazione dei suoi compiti fondamentali.

*L'autonomia finanziaria*, può essere definita come la capacità di un'istituzione di far fronte alle spese di gestione e di investimento con i proventi della propria attività. Eurostat si trova in una posizione di subordinazione perché il suo finanziamento dipende dalla Commissione. In linea di principio, il quadro giuridico delineato nei Trattati non sembra che dia sufficienti garanzie in merito alla capacità di Eurostat di condurre una politica statistica europea.

## **5. Modelli autonomi di amministrazione statistica**

### *L'autonomia di Eurostat: problemi di transizione e di gestione*

I modelli di autonomia che si possono suggerire per andare verso una struttura autonoma di Eurostat sono tanti. "Per molti aspetti Eurostat potrebbe essere inquadrato nelle categorie che si sono andate diffondendo negli ultimi anni, anche in Italia, delle Agenzie, delle autorità indipendenti, della Banca centrale europea, non gerarchicamente sottoposte al governo alle quali la legge assegna un fine ben definito (ad esempio la tutela della concorrenza) e adeguata discrezionalità amministrativa per il suo conseguimento".

Il modello più suggestivo ci sembra quello della Banca centrale europea (BCE), perché come modello di autonomia risulta completamente realizzato.

"La creazione della BCE segna un'innovazione profonda nella storia d'Europa. Questa innovazione, però non nasce dal nulla. Nel corso dei decenni si è svolta l'ostinata ricerca da parte degli europei della stabilità dei propri rapporti monetari, soprattutto quando da essa si era più lontani. E' mutato, però, profondamente il

gerarchicamente sottoposte al governo alle quali la legge assegna un fine ben definito (ad esempio la tutela della concorrenza) e adeguata discrezionalità amministrativa per il suo conseguimento”.

Il modello più suggestivo ci sembra quello della Banca centrale europea (BCE), perché come modello di autonomia risulta completamente realizzato.

“La creazione della BCE segna un’innovazione profonda nella storia d’Europa. Questa innovazione, però non nasce dal nulla. Nel corso dei decenni si è svolta l’ostinata ricerca da parte degli europei della stabilità dei propri rapporti monetari, soprattutto quando da essa si era più lontani. E’ mutato, però, profondamente il metodo utilizzato per perseguire questa stabilità. Progressivamente, si è capito che l’Unione monetaria poteva farsi solo sul fondamento di una banca centrale europea”.

La percezione da parte degli europei della necessità di creare un’istituzione di governo della moneta ha costituito un vantaggio per la BCE. Questa godeva, inoltre, dell’ulteriore vantaggio di partire da una situazione di piena autonomia da parte delle banche centrali nazionali. La nuova istituzione avrebbe avuto il compito di realizzare, gradualmente, l’accentramento delle funzioni monetarie: avrebbe acquisito responsabilità nella gestione della politica già nella seconda fase, per assumere la pienezza dei propri poteri nella terza. Gradualità nella transizione e compiti della nuova istituzione sono indicati in modo esplicito nel Rapporto Delors (paragrafo 57).

La stessa condizione si pone oggi per la statistica che accompagna l’integrazione europea. L’informazione, anche di natura statistica, rappresenta uno dei beni pubblici di maggior rilievo, da sostenere promuovere e difendere come fondamento di garanzia democratica e sviluppo per l’Europa. La trasformazione che il Paese sta vivendo impone alla statistica nuovi compiti e nuove responsabilità. La disponibilità di dati statistici risulta essenziale al funzionamento e allo sviluppo di una democrazia, all’azione di governo e al suo controllo, alle scelte delle imprese, all’orientamento dei cittadini.

Tale aspetto si pone, però, in termini problematici in ambito statistico in quanto la funzione autonoma (l’autonomia dei Sistemi Statistici Nazionali è un elemento essenziale per la credibilità di Eurostat) o dichiarata come tale è ribadita solo in pochi dei Paesi membri, in alcuni, quali Austria, Belgio, i sistemi hanno un funzionamento amministrativo talvolta sanzionatorio per ambiti limitati. Nel Sistema francese, la dipendenza è dal ministro incaricato dell’economia, così pure in Olanda. La Repubblica Federale all’articolo 2 della Legge Statistica cita l’Ufficio statistico federale come “autorità federale superiore indipendente” nella sfera di competenza statistico interna (proprio la funzione statistica e il relativo funzionamento risulta essere del governo, e il Sistema Statistico Nazionale è ente autonomo dipendente dal Ministro dell’economia). Nel Regno Unito, la disciplina è molto articolata per competenze diverse (ad esempio la disciplina censuaria è stata tradotta nel Census Act del 1920). Il modello italiano appare rilevante perché la programmazione è annualmente svolta dall’Istat (Consiglio) con deliberazione di bilancio proprio trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Articolo. 23- Gestione finanziaria) fatta salva la relazione al Parlamento. Il Decreto Lgs. 322/89 (in attuazione della Legge n. 400) disciplina piuttosto la rete di rapporti anche con il principio della sussidiarietà, della garanzia dell’informazione, dell’interazione con organi con le caratteristiche di un sistema organizzativo avanzato che garantisce un’autonomia “*democraticamente centralizzata*”.

Date le premesse, Eurostat non può più avere un semplice ruolo di coordinamento, bisognerebbe passare dal coordinamento alla elaborazione e attuazione di una politica statistica. I vincoli di ordine normativo sono stati decisivi rispetto ai condizionamenti economici e politici per la definizione dell’effettivo spazio di azione di Eurostat. Il cambiamento normativo, con l’introduzione dell’art. 213A, può essere visto come il riconoscimento de jure che importanti modificazioni hanno avuto luogo nel quadro economico e politico della realtà. Posto l’approccio normativo, si ritiene essenzialmente che l’indipendenza politica di Eurostat, ossia caratterizzata da obiettivi, vincoli e incentivi diversi da quelli della Commissione e responsabilità nei confronti degli Istituti Nazionali di statistica conduca a risultati migliori in termini di credibilità.

Un Istituto statistico trasparente relativamente alle ragioni sottostanti alle sue azioni e che rende conto del proprio operato rafforza la propria *credibilità*. L’autonomia, quindi, nei termini prospettati si rivela molto simile *all’imparzialità*. L’imparzialità unitamente alla trasparenza si pone come canone fondamentale per lo svolgimento della funzione di Eurostat. Tale principio, infatti, è diretto alla conseguente dell’attuazione della funzione statistica in tutti quei casi in cui esiste

caratterizzata da obiettivi, vincoli e incentivi diversi da quelli della Commissione e responsabilità nei confronti degli Istituti Nazionali di statistica conduca a risultati migliori in termini di credibilità.

Un Istituto statistico trasparente relativamente alle ragioni sottostanti alle sue azioni e che rende conto del proprio operato rafforza la propria *credibilità*. L'autonomia, quindi, nei termini prospettati si rivela molto simile *all'imparzialità*. L'imparzialità unitamente alla trasparenza si pone come canone fondamentale per lo svolgimento della funzione di Eurostat. Tale principio, infatti, è diretto alla salvaguardia dell'attuazione della funzione statistica, in tutti quei casi in cui esiste una deviazione da essa, quando c'è la pressione di interessi diversi da quelli che devono essere presi in considerazione.

Nell'esperienza della BCE, le divergenze sul ruolo da affidarle portarono a decidere (da parte della delegazione belga nel 1991) di ritardare la sua costituzione. In sua vece si decise di creare l'Istituto Monetario Europeo (IME), quale entità temporanea, con il compito di coordinare le politiche monetarie e di preparare la struttura operativa per la politica monetaria unica: le banche centrali avrebbero mantenuto in questa fase intermedia, completa autonomia sotto ogni profilo decisionale. Le proposte più ambiziose emerse durante il periodo di negoziazione del TUE (Testo Unico Europeo), che attribuivano alla nuova istituzione il ruolo di vero motore dell'integrazione monetaria con un ampio ruolo di coordinamento e di poteri decisionali non si sono realizzati: la competenza dell'IME è rimasta limitata ad un "*ambito tecnico ed analitico*" che non gli ha consentito di esercitare una diretta influenza sulle decisioni monetarie nazionali.

Sebbene gli intenti per i quali Eurostat fu costituito, e il suo ambito di operatività siano diversi, tuttavia, per lo stato di realizzazione strutturale e funzionale in cui esso si trova (nella fase attuale) il suo paragone con l'IME potrebbe essere possibile. Il lavoro svolto da Eurostat è esclusivamente tecnico, in vista della sua evoluzione istituzionale, rappresenta, però, una premessa indispensabile, un contributo fondamentale per l'armonizzazione dell'azione degli Istituti Nazionali di Statistica con strutture organizzative e metodi notevolmente diversi. Se supponiamo, infatti, che nella politica statistica si possono distinguere un aspetto "qualitativo, attinente alla definizione degli strumenti e delle strutture operative ed uno "quantitativo", identificabile con l'effettivo utilizzo di questi strumenti per la produzione di informazione statistica, si evince che il trasferimento delle funzioni di controllo statistico ad Eurostat non può che realizzarsi gradualmente. Questi due aspetti, qualitativo e quantitativo, infatti, si riscontrano entrambi parzialmente; la loro piena attuazione potrebbe essere garantita solo da una diversa e adeguata configurazione strutturale.

Le principali finalità- ciò dovrebbe avvenire per evitare che nella seconda fase (autonomia istituzionale), di sostanziali poteri, Eurostat sia ancora costretto a convivere con la Commissione, e rischiare di perdere credibilità ancor prima di assumere la sua funzione- di Eurostat in questa fase, che potremmo definire di transizione, dovrebbero essere due:

- ° rafforzare la cooperazione con gli Istituti Nazionali di Statistica e promuovere il coordinamento delle politiche statistiche degli Stati membri, la cui responsabilità rimane alle autorità nazionali;
- ° predisporre il quadro giuridico, organizzativo e logistico necessario alla conduzione della politica statistica.

La struttura di Eurostat che, pertanto, si propone potrebbe essere organizzata secondo uno schema, al cui vertice sia posto un Consiglio (presieduto dal presidente) composto dai Direttori Generali degli Istituti Nazionali di Statistica. Il Consiglio sarebbe responsabile della formulazione e delle decisioni relative all'indirizzo generale della politica statistica. La nuova istituzione sarebbe creata in virtù di una modifica da apportare al Trattato, che l'affiancherebbe alle istituzioni esistenti. Ai fini dell'operatività, un requisito essenziale da soddisfare è quello di dotare Eurostat di un bilancio autonomo. Su questo punto si potrebbe proporre quanto sostenuto nel "Rapporto Delors" sulla creazione della BCE. Alcuni membri del Comitato (Delors) avevano sostenuto la creazione di un Fondo Europeo di Riserva (FER), da costituire con riserve valutarie nazionali la cui entità era da determinare con riferimento alla popolazione e al prodotto nazionale di ciascun paese, con il compito di accentuare il coordinamento delle politiche monetarie e di agevolare la gestione concertata a livello comunitario.

Per quanto attiene al *controllo sulla gestione* di Eurostat, si potrebbe prevedere la creazione di un Consiglio di supervisione, o il conferimento dell'incarico ad un Comitato di revisori indipendenti. Inoltre allo scopo di facilitare il coordinamento

quanto sostenuto nel "Rapporto Delors" sulla creazione della BCE. Alcuni membri del Comitato (Delors) avevano sostenuto la creazione di un Fondo Europeo di Riserva (FER), da costituire con riserve valutarie nazionali la cui entità era da determinare con riferimento alla popolazione e al prodotto nazionale di ciascun paese, con il compito di accentuare il coordinamento delle politiche monetarie e di agevolare la gestione concertata a livello comunitario.

Per quanto attiene al *controllo sulla gestione* di Eurostat, si potrebbe prevedere la creazione di un Consiglio di supervisione, o il conferimento dell'incarico ad un Comitato di revisori indipendenti. Inoltre allo scopo di facilitare il coordinamento tra le esigenze statistiche e quelle di bilancio si dovrebbero definire procedure di consultazione: a tal fine sarebbe opportuno prevedere la partecipazione del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Commissione alle riunioni del Consiglio di Eurostat, ma senza diritto di voto e di veto. Analogamente il Presidente di Eurostat potrebbe assistere alle riunioni dei due organi su citati, soprattutto quando fossero trattate materie di rilevanza statistica.

Per quanto riguarda *le funzioni*, ad Eurostat, sarebbe affidato il perseguimento dell'obiettivo di fornire un'informazione statistica di elevata qualità e di coordinamento delle politiche di vigilanza, attinenti al funzionamento del SSE, sugli INS attuate dalle autorità nazionali di vigilanza.

Circa *gli strumenti*, essi sarebbero definiti nello statuto di Eurostat: questi dovrebbero consentire di esercitare poteri di regolamentazione statistica". Al fine di far sì che Eurostat operi in maniera efficiente ed affidabile e per evitare che vi siano ripercussioni sul regolare funzionamento del SSE *un quid novi* negli strumenti di gestione dell'informazione statistica da parte di Eurostat, potrebbe essere creato un sistema (per regolamentare la trasmissione delle informazioni da parte degli INS), analogo a quello costituito per la BCE. Tale sistema costituito nel marzo del 1995, dal Consiglio dell'IME è TARGET, un sistema per il "trasferimento interbancario dei fondi, in particolare per il trasferimento espresso trans-europeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale" (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System).

TARGET collega i sistemi nazionali di regolamento lordo in tempo reale (RTGS) presenti in ogni paese dell'Unione europea all'avvio della terza fase.

I sistemi nazionali di regolamento lordo sono interconnessi tramite una rete telematica per lo scambio di messaggi di pagamento secondo standard e procedure comuni (la cosiddetta rete "interlinking"); in particolare, ciascuna banca partecipante ha dovuto predisporre una "componente di interlinking" che assicurasse la conversione di messaggi dagli standard nazionali a quelli di interlinking

La scelta di utilizzare un sistema di pagamenti di tipo RTGS è stata, quindi effettuata per eliminare la maggior parte dei rischi connessi ai sistemi di compensazione, che generalmente si manifestano quando vi è un ritardo temporale tra lo scambio delle informazioni relative ai pagamenti e il loro regolamento.

L'utilizzo di TARGET è obbligatorio solo per i pagamenti direttamente connessi con le operazioni di politica monetaria in cui sia coinvolto il SEBC in veste di mittente o beneficiario.

Per quanto concerne la partecipazione al sistema TARGET, l'utilizzo delle procedure di interlinking è consentito soltanto alle Banche Centrali Nazionali (BCN), in qualità di agenti di regolamento dei sistemi nazionali di RTGS, e alla BCE. Al momento dell'avvio del sistema, i criteri di accesso ai sistemi di RTGS continueranno ad essere definiti a livello nazionale, conformi ai principi generali adottati dalle Banche centrali dell'Unione europea nel rapporto "Caratteristiche minime comuni per i sistemi di pagamento nazionali", approvato dal Comitato dei Governatori nel novembre 1993.

TARGET è operativo dalle 7 a.m. alle 6p.m. ora CET (Central european time, orario del luogo in cui ha sede la BCE).

La politica tariffaria per TARGET ha l'obiettivo fondamentale del recupero dei costi sostenuti dalle BCE nell'ambito dello stesso sistema dei pagamenti, per cui il perseguimento si pone tre vincoli principali:

- ° non produrre effetti sulla conduzione della politica monetaria;
- ° mantenere condizioni di parità nella concorrenza tra i partecipanti al sistema;
- ° assicurare che le politiche tariffarie non inducano le banche ad utilizzare sistemi di pagamento più rischiosi.

Infine in coerenza con il principio dell'autonomia si propone che Eurostat renda conto del suo operato, ai fini della sindacabilità (*accountability*), della trasparenza (*openness*) nonché per la credibilità e fiducia della sua azione, attraverso relazioni periodiche al Parlamento (presentazione di prospetti di bilancio) al Consiglio e alla Commissione, organi nei cui confronti sarebbe responsabile

- non produrre effetti sulla conduzione della politica monetaria;
- mantenere condizioni di parità nella concorrenza tra i partecipanti al sistema;
- assicurare che le politiche tariffarie non inducano le banche ad utilizzare sistemi di pagamento più rischiosi.

Infine in coerenza con il principio dell'autonomia si propone che Eurostat renda conto del suo operato, ai fini della sindacabilità (*accountability*), della trasparenza (*openness*) nonché per la credibilità e fiducia della sua azione, attraverso relazioni periodiche al Parlamento (presentazione di prospetti di bilancio) al Consiglio e alla Commissione, organi nei cui confronti sarebbe responsabile.

Infatti, “in un regime democratico, autonomia e controllo sono complementari. Ogni istituzione autonoma deve essere sottoposta a forme adeguate di controllo, che attestino non solo la corrispondenza dei suoi comportamenti alle leggi (come è ovvio in uno stato di diritto), ma anche il rispetto dei valori che hanno elevata priorità nella sensibilità sociale e politica dei cittadini”.

Un ultimo aspetto da considerare, una volta riconosciuto Eurostat quale istituzione autonoma, è quello della collaborazione statistica tra Eurostat e la BCE. In questo senso potrebbe continuare ad operare il protocollo d'intesa (informale) tra l'IME (attuale BCE) ed Eurostat con il quale si è inteso evitare duplicazioni di attività. Più in particolare tale accordo ha definito che il SEBC ha la piena responsabilità per le statistiche bancarie e monetarie mentre la Commissione (EUROSTAT) è responsabile: delle statistiche economiche generali, delle statistiche sui prezzi e sui costi, del mercato della produzione e del lavoro, finanze pubbliche, conti nazionali, commercio estero (statistiche di natura reale).

“Il principale fornitore di informazioni alla BCE per quanto concerne gli aggregati economici sarà, dunque, EUROSTAT che riceverà i dati dagli INS. Questi hanno concordato di fornire ad EUROSTAT una serie di indicatori statistici chiave il giorno stesso della loro pubblicazione in sede nazionale, in modo che EUROSTAT li possa mettere immediatamente a disposizione della BCE.”

Nelle pagine precedenti abbiamo visto come dovrebbe essere organizzato il nostro modello virtuale di Eurostat. Occorre ora esaminare come si dovrebbero comporre e come dovrebbero funzionare i suoi organi decisionali. La struttura istituzionale di Eurostat, per l'articolazione delle competenze e per l'assolvimento dei compiti fondamentali potrebbe essere realizzata attraverso gli stessi organi decisionali della BCE: Consiglio Direttivo, Comitato Esecutivo e Consiglio generale.

**Il Consiglio Direttivo (CD)** comprende tutti i membri del Comitato Esecutivo, nonché i Governatori delle BCN degli Stati membri che hanno introdotto l'euro.

Il Comitato Esecutivo comprende il Presidente, il Vicepresidente e quattro altri membri.

Le funzioni principali del CD sono:

- *adottare* gli indirizzi e *prendere* le decisioni necessarie ad assicurare l'assolvimento dei compiti affidati al SEBC ai sensi del Trattato CE e dello Statuto del SEBC;
- *formulare* la politica monetaria comune, comprendente quando necessario, decisioni relative agli obiettivi intermedi, ai tassi di interesse di riferimento e all'offerta di riserve nel SEBC e *stabilire* i necessari indirizzi per la loro attuazione.

Il CD svolge, inoltre, una serie di compiti secondari, ma di notevole importanza:

- approvazione dei regolamenti di funzionamenti relativi agli organi decisionali interni alla BCE;
- espletamento delle funzioni consultive affidate dallo Statuto alla BCE;
- emanazione di pareri su materie di competenza da sottoporre alle autorità comunitarie e dei Paesi membri;
- rappresentanza negli enti, organismi, comitati comunitari ed internazionali che assumono decisioni attinenti alla cooperazione internazionale.

Il CD si riunisce almeno 10 volte l'anno.

La data degli incontri è decisa dallo stesso Consiglio su proposta del Presidente.

Il Presidente può convocare il CD ogni volta che lo ritenga necessario.

Il CD si riunisce, normalmente, nei locali della BCE; questi incontri possono tenersi anche per mezzo di teleconferenza, tranne nel caso in cui almeno tre Governatori si oppongano.

La presenza agli incontri del CD è limitata ai suoi membri, al Presidente del Consiglio dell'Unione Europea e ad un membro della Commissione della Comunità Europea.

Ogni Governatore può essere accompagnato da una persona, per quanto riguarda i punti dell'incontro che non sono relativi alle deliberazioni di politica monetaria.

Qualora lo ritenga opportuno, il CD può estendere la partecipazione ai suoi incontri, ad altre persone.

tenersi anche per mezzo di teleconferenza, tranne nel caso in cui almeno tre Governatori si oppongano.

La presenza agli incontri del CD è limitata ai suoi membri, al Presidente del Consiglio dell'Unione Europea e ad un membro della Commissione della Comunità Europea.

Ogni Governatore può essere accompagnato da una persona, per quanto riguarda i punti dell'incontro che non sono relativi alle deliberazioni di politica monetaria.

Qualora lo ritenga opportuno, il CD può estendere la partecipazione ai suoi incontri, ad altre persone.

In conformità con le previsioni del Regolamento interno del CD, se un Governatore non può essere presente alla riunione, può designare un supplente, previa comunicazione scritta al Presidente, almeno due settimane prima dell'incontro.

Perché il CD possa votare deve essere raggiunto un *quorum* pari ai due terzi dei membri. Se il quorum non viene raggiunto, lo Statuto prevede la possibilità che il Presidente convochi una riunione straordinaria nella quale possono essere prese decisioni senza tenere conto del quorum.

Solo i membri del CD presenti di persona hanno diritto di voto.

In deroga a questa norma, il Regolamento interno della BCE prevede che un membro del CD impossibilitato ad esercitare il diritto di voto per un periodo prolungato, possa designare un supplente quale membro dello stesso CD.

Nel CD si vota per testa, one man one vote: ossia, viene attribuito un voto a testa ad ogni Governatore nel Consiglio della BCE. Il Lussemburgo pesa quindi come la Germania.

Il CD decide a maggioranza semplice, salvo quanto diversamente disposto dallo Statuto del SEBC. In caso di parità, prevale il voto del Presidente.

Tuttavia, per qualsiasi decisione da prendere ai sensi degli articoli 28, 29, 30, 32, 33 e 51 dello Statuto, alle votazioni in sede di CD si applica una ponderazione in base alle quote del capitale sottoscritto della BCE, detenute dalle Banche centrali nazionali: La ponderazione dei membri del Comitato Esecutivo è zero. Se un Governatore non può essere presente, può nominare un supplente che eserciti il suo voto ponderato: Una decisione che richiede la maggioranza qualificata si considera adottata se i voti favorevoli rappresentano almeno due terzi del capitale sottoscritto della BCE e almeno la metà dei partecipanti al capitale.

Il presidente, su proposta di tre membri del CD, può optare per una votazione segreta.

Le decisioni del CD possono essere prese anche mediante un procedimento scritto, tranne nel caso in cui almeno tre membri dello stesso Consiglio si oppongano. Per l'attuazione di tale procedura, il Regolamento interno richiede alcuni requisiti specifici:

- a) non meno di cinque giorni feriali per le relative valutazioni e considerazioni da parte di ogni membro del CD;
- b) la firma personale di ogni membro del CD (o della persona da lui nominata in conformità all'articolo 10 § 2 dello Statuto del SEBC);
- c) l'annotazione di tali decisioni nel verbale del successivo incontro del CD.

L'ordine del giorno di ogni incontro è adottato dal CD.

Un programma provvisorio viene delineato dal Comitato esecutivo ed inviato, insieme ai relativi documenti, ai membri del CD, nonché agli altri partecipanti autorizzati, almeno otto giorni prima del relativo incontro. Il CD, su proposta del Presidente o di un suo membro, può decidere di rimuovere o aggiungere alcuni punti nel programma provvisorio.

Le riunioni hanno carattere di riservatezza, a meno che il CD decida di rendere pubblico il risultato.

### **Il Comitato Esecutivo**

Il Comitato Esecutivo comprende il Presidente, il Vicepresidente ed altri quattro membri nominati *“tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, di comune accordo dai Governi degli Stati membri, a livello di Capi di Stato o di Governo, su raccomandazione del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio Direttivo.*

Il loro mandato ha una durata di otto anni e non è rinnovabile.

L'articolo 50 dello Statuto del SEBC ha previsto che in occasione dell'istituzione del Comitato le scadenze del mandato del Vicepresidente e degli altri quattro membri fossero scaglionate, al fine di evitare la contemporanea sostituzione di tutti i componenti dell'organo.

Soltanto i cittadini degli Stati membri possono far parte del Comitato Esecutivo.

I membri assolvono i loro compiti a tempo pieno. Nessuno può avere altre occupazioni, anche se non retribuite, almeno che il Consiglio Direttivo non conceda



*Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio Direttivo.*

Il loro mandato ha una durata di otto anni e non è rinnovabile.

L'articolo 50 dello Statuto del SEBC ha previsto che in occasione dell'istituzione del Comitato le scadenze del mandato del Vicepresidente e degli altri quattro membri fossero scaglionate, al fine di evitare la contemporanea sostituzione di tutti i componenti dell'organo.

Soltanto i cittadini degli Stati membri possono far parte del Comitato Esecutivo.

I membri assolvono i loro compiti a tempo pieno. Nessuno può avere altre occupazioni, anche se non retribuite, almeno che il Consiglio Direttivo non conceda eccezionalmente una deroga.

Le modalità di impiego dei membri del Comitato Esecutivo, in particolare il loro trattamento economico, pensionistico e previdenziale sono oggetto di contratti posti in essere con la BCE e sono fissati dal Consiglio Direttivo su proposta di un apposito Comitato.

I membri del Comitato Esecutivo possono essere rimossi dal loro incarico dalla Corte di Giustizia, su istanza del Consiglio Direttivo o del Comitato Esecutivo, solo qualora non soddisfino più le condizioni necessarie per l'espletamento delle proprie funzioni o qualora si siano resi colpevoli di gravi mancanze.

Le principali funzioni del Comitato Esecutivo si possono riassumere come di seguito:

° *attuazione della politica monetaria* in conformità con le decisioni e gli indirizzi stabiliti dal Consiglio Direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle Banche centrali nazionali;

° *preparazione delle riunioni del Consiglio Direttivo*, in termini di ordine del giorno e documentazione;

° *esecuzione dei compiti* specificamente attribuiti al Comitato su delega del Consiglio Direttivo, aggiunti a quelli statutariamente previsti a suo carico.

Il Comitato Esecutivo decide la data dei propri incontri, su proposta del Presidente.

Perché il Comitato Esecutivo possa votare deve essere raggiunto un *quorum* pari ai due terzi dei membri. Qualora il quorum non venga raggiunto, il Regolamento interno prevede che il presidente possa convocare una riunione straordinaria nella quale tali decisioni vengono prese senza tenere conto del quorum.

Ogni membro del Comitato Esecutivo presente di persona ha diritto di voto. Salvo diverse disposizioni, il Comitato delibera a maggioranza semplice dei votanti. In caso di parità, prevale il voto del Presidente.

Le decisioni possono essere prese anche mediante una procedura scritta, tranne nel caso in cui almeno due membri del Comitato si oppongano.

I membri del Comitato, personalmente coinvolti nelle decisioni di cui agli articoli 11 § 1, 11 § 3 o 11 § 4 dello Statuto del SEBC, non hanno diritto di voto nelle materie in questione.

### **Consiglio Generale**

Il Consiglio Generale comprende il Presidente, il Vicepresidente della BCE ed i Governatori delle Banche centrali nazionali.

Alle riunioni del Consiglio Generale possono partecipare, senza diritto di voto, gli altri membri del Comitato Esecutivo, il Presidente del Consiglio e un membro della Commissione.

Le funzioni del Consiglio Generale sono prevalentemente di natura consultiva, con competenze riguardanti la raccolta e la distribuzione di dati statistici, ma anche di coordinamento e collaborazione tra le Banche centrali dell'area-euro e quelle dei Paesi con deroga.

Il Consiglio ha assunto le funzioni precedentemente attribuite all'IME che, stante l'esistenza dei Paesi con deroga, devono essere ancora svolte.

In particolare le responsabilità del Consiglio Generale sono elencate nell'art. 47 dello Statuto del SEBC e riguardano:

° *compiti consultivi* nell'ambito del SEBC;

° *raccolta di informazioni statistiche* in campo monetario e creditizio;

° *predisposizione dei rapporti* annuali e trimestrali della BCE, nonché del rendiconto finanziario consolidato settimanale;

° *stesura delle condizioni di impiego* per lo staff della BCE;

° *esame dell'andamento economico dei Paesi "out"* per monitorare il grado di convergenza raggiunto, al fine dell'integrazione nell'area euro;

° *sorveglianza* dell'aderenza dei Paesi con deroga alle condizioni inserite nello SME 2;

° *adozione* delle misure necessarie per la sottoscrizione del capitale della BCE,

- ° *raccolta di informazioni statistiche in campo monetario e finanziario,*
  - ° *predisposizione dei rapporti annuali e trimestrali della BCE, nonché del rendiconto finanziario consolidato settimanale;*
  - ° *stesura delle condizioni di impiego per lo staff della BCE;*
  - ° *esame dell'andamento economico dei Paesi "out" per monitorare il grado di convergenza raggiunto, al fine dell'integrazione nell'area euro;*
  - ° *sorveglianza dell'aderenza dei Paesi con deroga alle condizioni inserite nello SME 2;*
  - ° *adozione delle misure necessarie per la sottoscrizione del capitale della BCE, diverse da quelle previste dal Trattato e dallo Statuto del SEBC.*
- Il Consiglio Generale è informato dal Presidente della BCE in merito alle decisioni del Consiglio Direttivo.
- Il Consiglio Generale adotta un proprio regolamento interno.

### **Bibliografia di riferimento**

- ABRAHAMSE A. (1995), "Coordination et coopération: principes et exemples concrets", (a cura di) Eurostat, sta in *Renforcement du Système statistique européen. Actes de la 81 Conference des DGINS*, p. 63, Luxembourg.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, (1999), "L'Eurosistema e il Sistema europeo di Banche centrali", sta in *Bollettino mensile della BCE*, (traduzione a cura della Banca d'Italia).
- BANCA CENTRALE EUROPEA, (1999), "Il sistema TARGET", sta in *Bollettino mensile della BCE*, (traduzione a cura della Banca d'Italia).
- BARREIROS L. (1997), "Politiche sociali: le risposte di Eurostat", sta in: *il Giornale del Sistan* n. 6, p. 14, Roma.
- BCE: <http://www.ecb.int>
- BIGGERI I. (1990), "Statistica e cittadini", sta in *Atti del convegno statistica e società*, p. 315.
- BLINDER A.S., (1998), "Central banking in theory and practice", Massachusetts.
- CALOSSO G. (1998), "Autonomia e qualità: un impegno per il Sistan", relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- CHITI M: P. (1994), "Introduzione al Workshop: Relazioni funzionali e Tecniche fra soggetti del Sistan", sta in (a cura di) ISTAT, *Atti della Seconda Conferenza Nazionale di Statistica*, Tomo 1, p. 49, Roma.
- COMMISSIONE EUROPA (1998), DOC. COM., 131 def. "Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali", Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997), DOC. COM. 735 def., "Proposta di Decisione del Consiglio sul programma statistico della Comunità 1998 – 2000, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997), DOC. COM., 200 def., "Agenda 2000 per un'Unione sempre più forte e più ampia", Vol. I, p. 12, 13, 78, 79, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1998), DOC. COM. 585, "L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa".
- CPS 97/25/3 "25 Meeting of the statistical programme Committee", Helsinki, 28 May 1997.
- D'AGNOLO G. (1998), "La sussidiarietà nell'Unione europea", p. 117, Padova.
- DE MICHELIS A. (1994), "Problemi di confrontabilità internazionale: il caso dell'Unione europea", sta in (a cura di) ISTAT, *Atti della Seconda Conferenza Nazionale di statistica*, Tomo 1, p. 223, Roma.
- DE MICHELIS A. (1996), "Prospects for Reform of European statistics: the viewpoint of the National Statistical Institutes", sta in: (a cura di) ISTAT, *QUADERNI DI RICERCA*, n. 1, p.77, Roma.
- DI GASPARE G. (1995), "Le statistiche comunitarie e le statistiche nazionali: evoluzione, coordinamento, integrazione e processi di uniformazione", sta in *RAPPORTI DI RICERCA*, vol. 17, a cura della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.
- EUROSTAT ( a cura di )(1998), "Comitology for non jurists".
- EUROSTAT ( a cura di) , "Comments by Garonna P. on Strengthening Partnership in

- DE MICHELIS A. (1996), "Prospects for Reform of European statistics: the viewpoint of the National Statistical Institutes", sta in: (a cura di) ISTAT, QUADERNI DI RICERCA, n. 1, p.77, Roma.
- DI GASPARE G. (1995), "Le statistiche comunitarie e le statistiche nazionali: evoluzione, coordinamento, integrazione e processi di uniformazione", sta in RAPPORTI DI RICERCA, vol. 17, a cura della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.
- EUROSTAT ( a cura di )(1998), "Comitology for non jurists".
- EUROSTAT ( a cura di) , "Comments by Garonna P. on Strengthening Partnership in European Statistics".
- FERRANTE R. (1997), "Statistica", sta in Trattato di Diritto amministrativo europeo, Giuffrè, p. 1129.
- FERRANTE R. (1999), "La costruzione del Sistema Statistico Comunitario: questioni e prospettive", (a cura di) Istat, Documenti n. 5, Roma.
- FORCELLA M. G. (1995), "Il dibattito sulla Comitologia fra le istituzioni dell'Unione europea dopo Maastricht", sta in Riv. It. Di Dir. Pubbl. Comunitario, p. 1268.
- FRANCHET Y. (1996), "L'informazione statistica per l'Europa", relazione svolta nella Terza Conferenza nazionale di statistica, ROMA.
- GARABELLO R. (1998), "I nuovi poteri del Parlamento europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam", sta in Trimestrale della Società italiana per l'organizzazione internazionale, Vol. III, p. 289.
- GARONNA P. (1994), "L'offerta di informazione del Sistema Statistico Nazionale-Le prospettive", sta in Atti della Seconda Conferenza nazionale di statistica, TOMO 2, p. 411, Roma.
- GARONNA P. (1994), "Rischi dell'integrazione europea per la statistica ufficiale e la sfida dell'unificazione statistica", Intervento presentato alla "XXXVII Riunione scientifica" della Società italiana di statistica, S. Remo.
- GARONNA P. (1995), "Nouveaux défis pour les statistiques européennes: l'importance de la indépendance", (a cura di) Eurostat, sta in Renforcement du Système statistique européen. Actes de la 81 Conference des DGINS, p. 39, Luxembourg.
- GARONNA P. (1996), "Conclusioni", relazione svolta nella Terza Conferenza nazionale di statistica, ROMA.
- GARONNA P. (1996), "L'attività internazionale dell'Istituto Nazionale di Statistica", sta in (a cura di) ISTAT, QUADERNI DI RICERCA NOVA SERIE n. 2, p. 163.
- GARONNA P. (1996), "Official statistics in the information society", sta in (a cura di) ISTAT, CONTRIBUTI n.1, ROMA.
- GARONNA P. (1997), "Cinque principi generali per dare alla scienza dello Stato un giusto spazio nella nuova costituzione", sta in il SOLE 24 ORE n. 203, p. 6.
- GARONNA P. (1998), Relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- GIUSSO L., (1995), "Riflessioni sull'autonomia delle Banche Centrali, Verso una nuova costituzione in Italia e in Europa, (a cura di), D. Velo, Bari.
- ISTAT (1996), "Codice della statistica ufficiale", vol. I – L'organizzazione.
- ISTAT (1997), "Codice della Statistica ufficiale", vol. II L'organizzazione della Comunità europea.
- ISTAT (a cura di) (1998), "L'Utente al primo posto", sta in ISTAT notizie n. 21, p. 1, Roma.
- JOZZO A., (1995), "L'autonomia della Banca Centrale nel contesto internazionale", sta in L'autonomia della Banca centrale. Verso una nuova costituzione in Italia e in Europa, (a cura di) D. Velo, Bari.
- KORTENBERG H. (1998), "Comitologie: le retour", sta in Revue trimestrielle de droit européen, p.317.
- MAGNIFICO G., (1990) "Il sistema europeo di banche centrali: problemi di transizione e di gestione", p. 34-37, Napoli.
- MAJONE G. (1996), "Independent Agencies and delegation problem: Theoretical and normative dimensions", sta in Quaderni di Ricerca (a cura di), ISTAT n. 1.
- MALAGUERRA C. (1998), "Autonomia e qualità dell'informazione statistica nel contesto internazionale", relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- MALAGUERRA C., "Statistical authority in a democratic society: towards a constitutional foundation", sta in European Statistics in perspective, (a cura di) Crescenzi F., p. 4.
- MASCIANDARO D. e RISTUCCIA S., (1998), " L'autonomia delle Banche Centrali", Edizioni Comunità

- normative dimensions”, sta in Quaderni di Ricerca (a cura di), ISTAT n. 1.
- MALAGUERRA C. (1998), “Autonomia e qualità dell’informazione statistica nel contesto internazionale”, relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- MALAGUERRA C., “Statistical authority in a democratic society: towards a constitutional foundation”, sta in European Statistics in perspective, (a cura di) Crescenzi F., p. 4.
- MASCIANDARO D. e RISTUCCIA S., (1998), “ L’autonomia delle Banche Centrali”, Edizioni Comunità.
- PAPADIA F. e SANTINI C., (1998), “La Banca Centrale Europea”, Bologna.
- PASSARO M. (1998), “Le amministrazioni indipendenti come organismi neutri. Tra falsi problemi ed equivoci dottrinali”, sta in Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana (a cura di), Saulle Panizza, p. 252, Torino.
- RODOTA’ S. (1996), “ Diritto all’informazione e tutela del cittadino”, relazione svolta nella Terza Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- RÔSEN K. H. (1995), “ Rôle et tâches de la statistique communautaire à l’aube du nouveau millénaire du point de vue d’un pays membre”, (a cura di) Eurostat, sta in Renforcement du Système statistique européen: Actes de la 81 Conference des DGINS, p. 19, Luxembourg.
- SILGUY Y. T. (1995), “Forum d’ouverture”, (a cura di) Eurostat, sta in Renforcement du Système statistique européen, Actes de la 81 Conference des DGINS, p. 13, Luxembourg.
- TORCHIA L. (1993), “I rapporti tra politica e amministrazione: poteri armonizzati e poteri contrapposti, sta in L’amministrazione e la Costituzione (a cura di), Sabino Cassese e Aida Giulia Arabia, p. 75.
- TORCHIA L. (1996), “Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti”, sta in I garanti delle regole ( a cura di), Sabino Cassese e Claudio Franchini, p. 55 – 68.
- TORCHIA L. (1998), “Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell’informazione statistica”, relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.
- ZULIANI A. (1994), “Informazione statistica, decisioni, comportamenti”, sta in Atti della Seconda Conferenza nazionale di statistica, Tomo 1, p. 19 Roma.
- ZULIANI A. (1998), “ Autonomia e qualità della statistica pubblica”, relazione svolta nella Quarta Conferenza nazionale di statistica, Roma.

**NUOVO ORGANIGRAMMA DI EUROSTAT**

**PRESIDENTE**

**IL PROCESSO DI AUTONOMIA  
STATISTICA EUROPEA: ASPETTI  
GIURIDICO ISTITUZIONALI**

a cura di Maria Anna Pennucci

# GIURIDICO ISTITUZIONALE

a cura di Maria Anna Pennucci