

L'EUROPEIZZAZIONE DELL'ISTAT (*)

DARIO BEVILACQUA

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'influenza dell'ordinamento europeo sull'Istituto nazionale di statistica. — 3. La partecipazione dell'Istat al «sistema comune» europeo (Sse). — 3.1. Il Comitato del Sse (Sec). — 3.2. L'intervento dei funzionari nazionali agli organi statistici europei. — 3.3. I procedimenti compositi. — 4. Conclusioni.

1. Nel novembre 2008 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento n. 1166 relativo alle indagini sulla struttura delle aziende agricole e sui metodi di produzione agricola. Questo prevede la realizzazione di un censimento delle aziende agricole localizzate su tutto il territorio europeo al fine di raccogliere dati comparabili concernenti in particolare le pratiche di gestione delle aziende agricole, nonché l'uso dei fattori di produzione (Reg. (Ce) n. 1166 del 2008, Preambolo, nn. 1-6). Il testo è finalizzato ad orientare le politiche pubbliche comunitarie ⁽¹⁾ nel settore considerato e si rivolge agli istituti di statistica nazionali. Stabilisce una dotazione finanziaria per supportare l'operazione, delimita il campo di indagine e individua l'oggetto dell'attività di statistica (con definizioni e caratteristiche tipiche delle aziende sottoposte al censimento). Inoltre, indica le linee guida e i criteri principali che le autorità nazionali

(*) Questo studio è stato svolto nell'ambito della ricerca *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, nell'Unità operativa coordinata dal prof. Edoardo Chiti. La ricerca, diretta dalla prof.ssa Luisa Torchia, è stata promossa dall'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Irpa). Ringrazio i professori Edoardo Chiti, Maria Paola Guerra, Luisa Torchia e Giulio Vespertini per i loro commenti ad una prima versione del lavoro. Ringrazio altresì il dottor Andrea Mancini e la dottoressa Marina Gandolfo per le loro preziose informazioni sull'Istat.

⁽¹⁾ Queste si basano, come recita il considerando n. 7 del Regolamento n. 1166 del 2008, su *statistiche comparabili di tutti gli Stati membri sulla struttura delle aziende agricole*.

devono adottare nella raccolta e nell'elaborazione dei dati e — in virtù del principio di sussidiarietà — prevede la possibilità che la Commissione intervenga qualora gli Stati membri non siano in grado di contribuire all'obiettivo di produrre statistiche estese all'intero territorio comunitario. Agli istituti statistici nazionali si richiede di svolgere le proprie indagini e di trasmettere i dati all'Ufficio statistico europeo (Eurostat). Questo ha funzioni di coordinamento delle attività svolte dagli enti nazionali e di controllo sulla qualità dell'*output* ricevuto, infine elabora e pubblica i dati statistici conclusivi.

Il 23 ottobre del 2007 la Commissione europea ha pubblicato una nuova strategia comune nel campo della tutela della salute (*Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013* ⁽²⁾), stabilendo gli obiettivi dell'amministrazione di tale settore a livello europeo. La strategia è supportata dal *Second Programme of Community Action in the field of Health 2008-2013*, adottato con la Decisione n. 1350/2007/Ec del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 e richiamato dal Regolamento Ce n. 1338/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativo alle "Statistiche comunitarie sulla salute pubblica e sulla sicurezza sul lavoro". Tale ultimo Regolamento, facendo riferimento ai programmi pluriennali della Commissione in tema di salute e ai programmi statistici comunitari, individua nell'informazione statistica comune e nella condivisione e nello scambio di dati statistici la base fondamentale dell'agire comunitario per la tutela della salute ⁽³⁾. Coerentemente, gli articoli che compongono il testo stabiliscono un *framework* comune per la produzione di statistica e richiedono la *compliance* a *standard* di imparzialità, affidabilità, obiettività, efficienza e riservatezza statistica (art. 1). Inoltre individuano il campo di applicazione dell'indagine statistica, fornendo altresì le definizioni dei concetti base per tale studio (art. 2-3); indicano le fonti di ricerca (art. 4) e stabiliscono i metodi di raccolta e

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/health/ph_overview/strategy/health_strategy_en.htm.

⁽³⁾ «The statistical element of the information system on public health was to be developed in collaboration with Member States using, as necessary, the Community Statistical Programme to promote synergy and avoid duplication. (...) its objective of generating and disseminating health information and knowledge would be pursued by actions to develop further a sustainable health monitoring system with mechanisms for collection of comparable data and information, with appropriate indicators, and to develop, with the Community Statistical Programme, the statistical element of this system» (Regolamento Ce n. 1338/2008, Preambolo, primo considerando).

di trasmissione dei dati (art. 5-7). Infine, determinano i criteri qualitativi per la valutazione delle statistiche (art. 8).

In numerosi settori di regolazione — come l'agricoltura o la tutela della salute — la produzione di informazioni statistiche è disciplinata dalla legislazione europea e si basa su principi e criteri comuni e sulla funzionalizzazione degli Istituti di statistica nazionali. La produzione di informazioni statistiche non è più un'attività esclusivamente interna. Non è più affidata solo ad enti nazionali, non è più la base istruttoria delle sole amministrazioni nazionali, non è più guidata da principi, regole e metodi d'indagine provenienti solo dagli ordinamenti nazionali. Inoltre, l'influenza delle informazioni statistiche sulla determinazione di *policy* di interesse generale si rivela crescente ⁽⁴⁾, in modo evidente nell'ordinamento europeo. Ciò ha favorito l'incremento dell'attività di produzione e diffusione di dati statistici a favore di regolatori extranazionali e ha reso possibile lo sviluppo di un'attività di produzione statistica comunitaria, ispirata a criteri e metodi comuni, ma anche variegata nei contenuti, in base al grado di armonizzazione delle materie oggetto di indagine. Inoltre ha favorito l'armonizzazione delle politiche comunitarie basate su dati raccolti su tutto il territorio europeo, comparati ed elaborati con metodi omogenei, e finalizzati ad ottenere risultati comuni.

Il contributo dell'Istituto italiano di statistica (ISTAT) e degli omologhi degli altri Paesi membri alla statistica europea è rinvenibile in due momenti: nella fase esecutiva, con la raccolta e diffusione di dati statistici per le Istituzioni comunitarie e nel rispetto di regole e tecniche comuni, con destinatario Eurostat, a sua volta dotato di compiti di controllo, assemblaggio dati e coordinamento delle attività; e nella fase di *rule-making* sulla statistica, ossia nella determinazione

⁽⁴⁾ Su tale aspetto è utile rammentare l'efficacia giuridica, anche indiretta, dei dati statistici. È stato notato che stando a «una nota dottrina (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 1014) il dato statistico, che in linea generale non è che «atto finale esterno di un'attività interna», diviene giuridicamente rilevante, in conseguenza della rilevanza giuridica attribuita dalla norma al fatto oggetto di rilevazione statistica, come «acclaramento di un fatto rilevante». Nell'ambito della ricostruzione delle diverse accezioni della «ufficialità» del dato statistico, uno studio recente ha definito il dato statistico, in queste ipotesi, come «fatto giuridico produttivo di effetti» per espressa statuizione normativa (V. CERULLI IRELLI, *Aspetti giuridici dell'ufficialità del dato*, in *Atti della prima conferenza nazionale di statistica* (Roma 1992), Roma, Sistan-Istat, 1993, p. 85 e ss.), M.P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Salino Cassese, *Parte speciale*, I, Milano, 2003, 149.

delle discipline e dei programmi che individuano le priorità e gli obiettivi comuni da perseguire e stabiliscono i criteri attraverso cui armonizzare la statistica in determinati settori.

Quanto al primo aspetto, l'attività delle autorità di statistica nazionali in funzione comunitaria si svolge nella materiale produzione statistica a favore delle istituzioni della Comunità. Nell'esempio citato relativo all'indagine sulla tutela della salute l'Istat svolge un'attività di ricerca statistica sul territorio italiano seguendo i criteri, le metodologie e i vincoli disposti dal Regolamento n. 1338/2008, oltre che dal Regolamento n. 223 del 2009 — la *Nuova legge statistica europea* che ha abrogato il precedente Regolamento n. 322 del 1997. In parallelo con gli altri istituti di statistica degli Stati europei, esso fornisce ad Eurostat i dati che saranno assemblati e comparati, con riferimento a tutto il territorio europeo, e poi adoperati per la politica comune in tema di tutela della salute.

Per ciò che concerne, invece, l'attività di *rule-making*, l'esame tecnico di un regolamento a valenza statistica, ad esempio il citato n. 1166 del 2008 sulle aziende agricole, prevede la partecipazione di funzionari statistici da tutte le autorità europee all'interno di *working group*, con lo scopo di valutare, sotto la supervisione di un *meeting* di coordinamento, i presupposti di natura tecnica del regolamento. La bozza di regolamento viene poi trasmessa al Comitato del Sistema Statistico Europeo (SSEC) dove è ulteriormente discussa dai delegati delle autorità statistiche nazionali e da Eurostat, che rappresenta la Commissione. Di qui il testo prosegue per i normali canali istituzionali dei procedimenti legislativi europei. Nel momento finale dell'approvazione, davanti al Consiglio, intervengono nuovamente le autorità statistiche nazionali con funzioni consultive. Queste ultime sono dunque parte di un processo decisionale normativo di tipo composito sia nella fase istruttoria e di iniziativa, dove coadiuvano e cooperano con la Commissione, sia nella fase deliberativa, dove si relazionano direttamente con il Consiglio. In entrambe le operazioni, agiscono in via indipendente dal governo nazionale, come organismi tecnici.

Il rapporto degli istituti di statistica nazionali con l'ordinamento europeo può essere studiato sotto due profili: il primo riguarda l'impatto che le norme e gli orientamenti delle *policy* comunitarie in campo statistico hanno sull'Istat e sulla sua attività; il secondo concerne invece il ruolo svolto dallo stesso Istituto presso gli organismi ultrastatali e il suo apporto ai processi deliberativi sulla statistica e alla produzione materiale di statistica. In entrambi i casi si registrano

elementi di originalità, con riferimento al sistema amministrativo italiano.

Quanto al primo profilo, vi è un'influenza diretta del diritto europeo sull'attività di un'amministrazione italiana. Come osservato di recente dalla scienza giuridica ⁽⁵⁾, ciò può avere un impatto decisivo sull'organizzazione, sul funzionamento e sui modi di agire delle amministrazioni domestiche, incluso l'Istat. In merito si deve notare, sin da ora, che tale ente opera all'interno di un sistema autonomo, un ordinamento di settore dedicato alla raccolta e alla diffusione di informazioni statistiche, ma svolge altresì funzioni amministrative ad effetto generale e trasversale, in quanto favorisce e indirizza la *governance* di tutti i settori sociali per cui produce statistiche. I limiti e gli indirizzi forniti dal diritto sovranazionale incidono sia sulla natura e sul funzionamento del sistema statistico in sé, sia — indirettamente — sulle regolazioni settoriali basate su statistiche comuni.

Con riferimento al secondo aspetto, anche la partecipazione attiva dell'Istat al sistema statistico europeo — che si struttura in forma di rete comune transnazionale e con poteri ad effetto sovranazionale — produce riflessi evidenti sul sistema amministrativo italiano. Ciò avviene funzionalizzando l'ente in parola all'attività delle istituzioni europee e assorbendolo nell'organizzazione — per quanto informale e proceduralizzata — del sistema comune europeo. Si ha così un'alterazione *de facto* della stessa natura giuridica dell'Istat, che si realizza tramite un rafforzamento dello scudo di indipendenza dall'esecutivo e attraverso l'integrazione dello stesso ente in un sistema organizzativo sezionale, transnazionale e sovranazionale, intersecante e comunicante con il sistema amministrativo italiano.

L'apertura del sistema amministrativo italiano al diritto extranazionale pone — nel settore esaminato — le seguenti problematiche. Quali effetti ha l'«europeizzazione» della statistica sull'organizzazione, sul funzionamento e sulla legittimità dell'Istat? Rispetto ad un regime più marcatamente nazionale, l'amministrazione dell'informazione statistica gode di maggiore o minore autonomia dal governo? L'impatto

⁽⁵⁾ Senza la pretesa di essere esaustivi si rinvia a S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002; ID, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, *ivi*, 2004, E. CHITI, *La dimensione europea e globale*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di Torchia, Bologna, 2009, 395 ss.; L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

del diritto sovranazionale sul sistema amministrativo italiano nel settore considerato presenta tratti originali rispetto a quanto avviene in altri ambiti? Infine, quali effetti si producono con riferimento all'apertura delle amministrazioni alla società civile?

Il lavoro è strutturato in due parti. La prima, coincidente con il § 2, è dedicata all'influenza che il diritto sovranazionale ha sull'Istat e alle conseguenze prodotte sul funzionamento di questo. La seconda si concentra sul contributo attivo dell'Istat in sede comunitaria, con specifico riferimento al Sistema statistico europeo (§§ 3): la partecipazione al Comitato statistico europeo (§ 3.1), il contributo dei funzionari presso le istituzioni comunitarie (§ 3.2) e lo svolgimento di procedimenti compositi europei (§ 3.3). Nelle conclusioni (§ 4) ci si sofferma su alcuni tratti originali che connaturano i fenomeni descritti e si tenta di fornire risposte agli interrogativi posti.

2. L'Istituto nazionale di statistica (Istat) è una persona giuridica di diritto pubblico ad ordinamento autonomo. Dal 1989 svolge le sue principali attività all'interno di un sistema complesso, denominato Sistema statistico nazionale (SISTAN) ⁽⁶⁾. Quest'ultimo — istituito con il decreto legislativo n. 322/89 — è finalizzato a razionalizzare la produzione e la diffusione delle informazioni, ottimizzare le risorse destinate alla statistica ufficiale e, dando vita ad un sistema nazionale a forma reticolare in grado di collegare tutti i soggetti competenti, assicurare l'omogeneità dei metodi adoperati nella statistica nazionale.

All'interno del Sistan l'Istat svolge un ruolo di guida e coordinamento, avvalendosi altresì del Comitato per le politiche e il coordinamento delle informazioni statistiche (COMSTAT). Fanno parte del si-

⁽⁶⁾ L'Istat esercita poteri di indirizzo, coordinamento tecnico e assistenza tecnica nei confronti degli enti ed uffici facenti parte del Sistan di cui all'art. 2 del d.lg. n. 322 del 1989, nonché di valutazione, sulla base dei criteri stabiliti dal comitato di cui all'art. 17 del decreto citato, dell'adeguatezza dell'attività di detti enti agli obiettivi del programma statistico nazionale, con lo scopo di renderne omogenee le metodologie. Sull'ordinamento statistico e sull'attività statistica negli apparati pubblici e al servizio degli apparati pubblici si veda V. CERULLI IRELLI, *Statistica (Sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 669 ss.; R. TOMEI, *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993, 1; *L'ordinamento della statistica ufficiale*, a cura di R. Tomei, Milano, 2006; M.P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, cit., 147 ss.; Id., *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in questa *Rivista*, 1990; M.P. CHITI, *Autonomia istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Settima conferenza nazionale di statistica*, Roma 9-10 novembre 2004; M. ARSÌ, *Il sistema statistico nazionale in Servizi nazionali a carattere sociale*, a cura di A. Sandulli, in corso di pubblicazione.

stema gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato, degli enti locali e territoriali, delle Camere di Commercio, di altri enti e amministrazioni pubbliche, e altri enti e organismi pubblici di informazione statistica.

L'amministrazione nazionale della statistica si è sviluppata secondo un modello differenziato e autonomo rispetto ai vari tipi organizzativi che si sono affermati nel corso degli anni nell'ordinamento italiano (7). Il Sistan può essere accostato, per alcuni tratti tipici, al Sistema sanitario nazionale (SSN). Come questo è organizzato in un sistema articolato su una molteplicità di uffici distribuiti sul territorio, inseriti organicamente nelle amministrazioni e collegati e coordinati da una struttura centrale, è privo di un vertice in posizione gerarchica ed è funzionalizzato alla produzione di *output* comuni a favore della collettività nazionale. Dal SSN si distingue perché non dipendente da alcuna struttura ministeriale e in quanto prevalentemente composto da figure amministrative omogenee (gli uffici di statistica), organizzate in modo speculare e contitolari delle medesime funzioni di ricerca e diffusione di dati statistici (8).

(7) Con riferimento all'assetto dei poteri pubblici secondo un modello policentrico e non più monolitico si rinvia, in special modo, a S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983 e L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988. Per una ricostruzione storica dell'amministrazione italiana si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

(8) In particolare, sull'organizzazione del Sistan è a dirsi che questo non ha struttura gerarchica, ma non è neppure un organo associativo, perché non mette insieme soggetti diversi, che ubbidiscono ad un'unica finalità con funzioni diverse, ma soggetti omologhi, strutturati in modo speculare e attributari della medesima funzione di raccolta e diffusione di informazioni per la statistica. Tra periferia e centro non vi è un rapporto di partecipazione, ma di collegamento funzionale e la contitolarità delle funzioni è estesa a tutti i soggetti facenti parte della rete. Quanto al SSN questo può essere definito come «il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione» (art. 1. n. 833 del 1978). Tale complesso si struttura seguendo un modello a rete fortemente proceduralizzato, che comprende sia le unità sanitarie locali, sia il Consiglio sanitario nazionale, sia il Ministero della salute. Per un approfondimento ed un'analisi compiuta sulla struttura organizzativa del SSN, come amministrazione nazionale, si rinvia a S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in questa *Rivista*, 1985, e nuovamente a L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, cit., 73 ss. Nel descrivere le caratteristiche delle amministrazioni nazionali la stessa Autrice sostiene, in sede di conclusioni, che «l'amministrazione nazionale, al contrario degli apparati amministrativi tradizionali, non mutua il suo vertice politico dal governo nazionale, bensì dall'associazione dei rappresentanti dei membri che sono

La struttura organizzativa del Sistan coincide con quella adottata dal Sistema statistico europeo (SSE) e rivela una predisposizione del modello italiano all'«europeizzazione» dell'attività statistica ⁽⁹⁾. Questo è dotato di tutte le caratteristiche organizzative e tecnico-operative per fare da interfaccia e per integrarsi con il SSE, anch'esso strutturato come un sistema a rete, con un centro incarnato da Eurostat in posizione non gerarchica e con funzioni di coordinamento e di comparazione statistica. La specularità dei due modelli descritti, favorendo il dialogo e la composizione tra i due sistemi, ha fatto sì che l'apparato organizzativo della statistica non subisse modifiche sostanziali in seguito all'«europeizzazione» della materia. Ciò nondimeno, esso risulta oggi incamerato in un sistema più ampio, dotato di una struttura ulteriore (quella europea) che si inserisce in un modello organizzativo articolato in modo omogeneo tra gli istituti periferici degli ordinamenti nazionali ed Eurostat.

Rimanendo immutato l'elemento organizzativo, l'influenza del diritto europeo sull'amministrazione nazionale della statistica è osservabile con riferimento a due profili. Il primo riguarda la legittimità e la coerenza tecnico-scientifica dell'attività amministrativa: agli enti statistici nazionali è richiesta la *compliance* alle norme europee e viene ad essi applicato un controllo di qualità da parte di Eurostat. Il secondo attiene al funzionamento e alle forme dell'attività degli enti statistici: questi agiscono prendendo parte ad un sistema comune, in cui il legislatore comunitario stabilisce i metodi e le procedure da seguire, i settori di indagine e gli obiettivi finali da perseguire.

Per ciò che concerne il primo aspetto, relativo alla conformità del sistema statistico nazionale alle norme europee, si è già notato come il legislatore comunitario determini principi giuridici e criteri tecnici, metodologie e ambito d'intervento degli istituti statistici nazionali nei

parte dell'amministrazione stessa. Il complesso dell'attività svolta dall'amministrazione nazionale è funzionalizzato all'erogazione di prestazioni a favore della collettività nazionale», *Ibidem*, 232. In questo senso anche il Sistan può essere ricompreso nella categoria descritta.

⁽⁹⁾ Con la riforma del 1989 «l'organizzazione della statistica, precedentemente accentrata sul versante statale, diviene un'organizzazione nazionale, della quale sono parti tutti i soggetti pubblici nei quali l'ordinamento della repubblica si articola (...), restando all'Istat la funzione di elaborazione delle metodologie tecniche e il coordinamento generale del sistema. (...). La successiva legge statistica europea conferma questa impostazione», V. CERULLI IRELLI, *Prefazione L'ordinamento della statistica ufficiale*, cit., v-vi.

diversi settori oggetto di regolazione comunitaria. Il sistema statistico italiano deve quindi adeguarsi a principi e regole predisposti in sede europea e agli indirizzi da questi impartiti, con una riduzione della discrezionalità nelle decisioni e nelle modalità di azione. A conferma, il Sistan ha recepito, adattando il proprio funzionamento, il già citato Regolamento (Ce) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del consiglio dell'11 marzo 2009, che ha sostituito il precedente Regolamento (Ce) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997, al fine di rispondere alle esigenze del Sistema statistico europeo e fornire una disciplina unica per le statistiche comunitarie e la loro produzione.

La nuova *Legge statistica europea* definisce quindi un nuovo quadro giuridico teso a favorire la cooperazione e il coordinamento delle autorità di statistica europee e finalizzato a consolidare un'attività di produzione statistica comune ispirata ad un "approccio europeo alle statistiche" (Considerando 14 e 16 e art. 16) e a rendere più efficace la *governance* dei settori armonizzati. Il modello descritto segue un meccanismo di amministrazione indiretta in cui la concreta produzione di statistiche e i metodi adoperati sono lasciati agli Stati e ai loro singoli istituti nazionali di statistica. Questi ultimi, pur presentando autonomi poteri organizzativi, finanziari e di azione, devono nondimeno attenersi a principi generali, concetti, definizioni e classificazioni stabilite dal legislatore europeo nella stessa *Legge statistica europea* e nel Codice delle statistiche europee ⁽¹⁰⁾. Sono inoltre sottoposti all'attività di coordinamento e vigilanza esercitata da Eurostat. Questo accerta che i metodi statistici impiegati siano sufficienti a produrre statistiche comparabili e che rispettino predeterminati criteri di qualità, raccoglie informazioni su fonti e procedimenti adoperati a livello nazionale e organizza incontri per la determinazione di *standard* e linee guida.

L'attività degli istituti nazionali si colloca dunque in una posizione

⁽¹⁰⁾ Questo è stato adottato dal Comitato per il Programma Statistico il 24 febbraio 2005 e promulgato in una Decisione della commissione del 25 maggio dello stesso anno. Il codice, contenuto nella Raccomandazione «relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria» ha il duplice obiettivo di: «accrescere la fiducia nelle autorità statistiche proponendo talune disposizioni istituzionali e organizzative e [...] migliorare la qualità delle statistiche da esse prodotte e diffuse, promuovendo una applicazione coerente da parte di tutti i produttori di statistiche ufficiali in Europa dei principi, delle pratiche e dei metodi statistici internazionali migliori» (Introduzione della Comunicazione) ed è consultabile in Internet, al sito: http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/coded/library?l=/2005_final_itpdf/IT_1.0_&a=d.

intermedia all'interno del processo di produzione statistica. Le fonti normative generali e di carattere formale sono disposte a livello comunitario, l'esecuzione concreta e il contenuto delle indagini statistiche sono lasciati alla potestà delle autorità nazionali, ma i risultati stessi delle statistiche nazionali dovranno possedere requisiti minimi di qualità, omogeneità e comparabilità e saranno resi disponibili alle istituzioni comunitarie previo controllo e verifica da parte di Eurostat. Per questo l'armonizzazione della statistica riguarda sia l'indirizzo e le regole procedurali dell'attività, sia l'*output* finale, giacché entrambi i momenti del processo sono funzionalizzati alle politiche della Comunità europea. Il secondo comma dell'articolo 1 del Reg. n. 223 significativamente richiama il principio di sussidiarietà: le autorità nazionali e l'autorità comunitaria — appartenenti ad un sistema comune ma ognuna con riferimento ad un diverso livello di amministrazione — sono responsabili della produzione di statistiche comunitarie. Quindi saranno le prime ad essere attributarie delle funzioni di indagine statistica, mentre la seconda interverrà solo lì dove sia necessario per perseguire le finalità comunitarie; entrambe agiranno secondo norme uniformi e nel rispetto dei «principi statistici di cui all'articolo 285, paragrafo 2, del trattato e ulteriormente elaborati nel codice delle statistiche europee in conformità dell'articolo 11» (art. 1, *Legge statistica europea*).

L'art. 6 del Reg. n. 223 attribuisce ad Eurostat la *governance* delle statistiche comunitarie e le assegna la responsabilità dello sviluppo, della produzione e della diffusione delle stesse. Inoltre, la direzione comunitaria «assicura la produzione di statistiche europee secondo principi statistici e norme stabiliti. A questo riguardo essa è la sola responsabile a decidere in merito ai processi, alle procedure, alle norme e ai metodi statistici, nonché al contenuto e al calendario dei rilasci statistici». È quindi Eurostat a gestire e portare avanti la produzione statistica europea, ancorché questa venga materialmente eseguita dalle amministrazioni nazionali. I poteri gestionali e di coordinamento dell'Ufficio statistico europeo si esplicano altresì nel momento del monitoraggio delle statistiche nazionali. I controlli effettuati da Eurostat sono *output-oriented*, non riguardano il momento procedurale e fanno riferimento a principi tecnici e criteri predefiniti (agli art. 11 e 12 della *Legge statistica europea*), che l'Istituto statistico europeo ha il compito di verificare e assicurare.

Il compito di monitoraggio della qualità statistica in capo ad Eurostat è altresì visibile nella disciplina di dettaglio, anche precedente

alla nuova «Legge statistica». Ad esempio, il Regolamento (Ce, EURATOM) n. 58/97 del Consiglio del 20 dicembre 1996 relativo alle statistiche strutturali sulle imprese, finalizzato ad «istituire un quadro comune per la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione e la valutazione delle statistiche Comunitarie sulla struttura, l'attività, la competitività e il rendimento delle imprese nella Comunità» (art. 1), prevede una serie di linee guida per le autorità statistiche dei Paesi membri. Esso indica l'oggetto dell'indagine (la struttura, i fattori di produzione, le caratteristiche di determinate tipologie di imprese, ecc., art. 2-3), le modalità con cui produrre i rapporti statistici (con appositi moduli indicati negli allegati: un modulo comune per le statistiche strutturali annuali (allegato 1), un modulo dettagliato per le statistiche strutturali nel settore industriale (allegato 2), un modulo dettagliato per le statistiche strutturali nel settore del commercio (allegato 3), un modulo dettagliato per le statistiche strutturali nel settore della costruzione (allegato 4), art. 5) e la procedura con cui gli Stati membri trasmettono i dati statistici che saranno poi elaborati dalle istituzioni europee. I criteri di produzione statistica indicati dal regolamento citato sono di carattere prevalentemente tecnico. Di qui, il controllo esercitato da Eurostat sulle statistiche prodotte mira a verificare la *compliance* a tali criteri, presentando un ridotto margine di discrezionalità in capo all'Istituto europeo ed esulando da considerazioni dettate dall'indirizzo politico-amministrativo adottato nella regolazione del settore.

Può dirsi quindi che gli enti statistici nazionali, pur facendo parte dell'amministrazione degli Stati, svolgono comunque attività dirette alla cura di interessi pubblici comunitari, sono assoggettati ad una disciplina pubblicistica europea e funzionalizzati alla cura concreta e specifica di interessi generali riconosciuti nell'ordinamento comunitario.

Quanto al secondo profilo evidenziato, relativo al funzionamento dell'Istat in conseguenza all'apertura al diritto europeo, si nota che l'ente subisce delle trasformazioni, giacché è chiamato ad agire in un contesto più ampio di quello meramente nazionale, ad esso vengono imposti limiti ulteriori, di origine sovranazionale, e anche i metodi tecnico-statistici seguono criteri originali, rispetto a quelli dettati dalla disciplina interna. Non sono previsti vincoli specifici di carattere procedurale; sono invece indicati i criteri tecnico-operativi con cui condurre le indagini statistiche. Ad esempio, il citato regolamento n. 1168 del 2008, relativo alle statistiche sulle aziende agricole, richiede, all'art.

12 che i Paesi membri presentino rapporti metodologici specificanti l'organizzazione e la metodologia applicate; il livello di precisione delle indagini campionarie; le qualità di eventuali fonti amministrative di dati utilizzate; i criteri adoperati per rispettare gli obblighi di copertura relativi all'oggetto dell'indagine.

Grazie alla sua natura prevalentemente tecnica e ai tratti peculiari del modello organizzativo del sistema italiano di statistica, l'Istat si pone in collegamento diretto — adottando uno schema reticolare a struttura orizzontale estraneo agli altri enti pubblici — con gli organismi comunitari, nonché con gli altri istituti statistici degli Stati europei. Al contempo, si slega in misura ulteriore dall'esecutivo e dagli indirizzi provenienti dagli organi politici, coopera e dialoga con le istituzioni europee e, in casi determinati che si vedranno *infra*, svolge altresì un'attività di partecipazione attiva nei processi decisionali extranazionali. L'accentuata europeizzazione dell'Istat rafforza lo scudo di indipendenza dello stesso nei confronti del governo nazionale e, grazie all'impalcatura normativa predisposta dal legislatore europeo, ne rafforza il carattere tecnico e la protezione da forme di valutazione e controllo di natura politica, accentuandone il ruolo di amministrazione direttamente rivolta alla collettività servita. Si registra quindi una cesura piuttosto netta tra momento istruttorio e momento deliberativo. Il primo consiste nell'acquisizione di informazioni e dati statistici prodromici all'intervento regolatorio ed è affidato alle autorità nazionali di statistica, indirizzate e coordinate — con criteri astratti e tecnici — da Eurostat e dalla legislazione comunitaria. Il secondo è affidato invece ai *policy-makers* delle istituzioni europee, che si baseranno sui dati ricevuti e sull'indirizzo politico-amministrativo stabilito.

L'analisi del settore considerato conferma due dei mutamenti più significativi che hanno riguardato le amministrazioni nazionali — tradizionalmente ritenute imm modificabili, «immortali» ⁽¹¹⁾. «Il primo è costituito dal cambiamento del contesto in cui le amministrazioni pubbliche operano: una volta, questo era esclusivamente nazionale; ora esso è più ampio. Il secondo riguarda la torsione alla quale le amministrazioni pubbliche sono sottoposte: una volta esse erano al servizio del corpo politico, ora debbono ascoltare direttamente la

⁽¹¹⁾ Sul 'mito' dell'immortalità delle amministrazioni si veda S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, 13 ss. e Id, *Le prospettive, in Il sistema amministrativo italiano*, cit., 507 ss.

società» ⁽¹²⁾. Nel caso esaminato, peraltro, può dirsi che vi sia una concatenazione ed una reciproca influenza tra i due fenomeni: più l'Istat vede allargare il proprio raggio d'azione e si «europeizza», più accentua il suo grado d'indipendenza dall'esecutivo, e dalla politica rappresentativa, subordinandosi al diritto e a criteri tecnici, e qualificandosi come amministrazione indipendente e al servizio diretto della collettività. In aggiunta, l'Istat cambia, senza cambiare. Funzionalizzandosi e incorporandosi — ancorché in via informale — nel SSE, modifica il proprio operare, si subordina a nuovi e più ampi principi e regole di azione, nonché a nuovi e più dettagliati criteri tecnico-operativi, e si presta ad un controllo di qualità a favore di Eurostat. Al contempo, non muta la propria organizzazione — già predisposta al collegamento a rete tra autorità statistiche —, né viene limitato con nuovi o ulteriori vincoli di carattere procedurale. Si conferma quindi la «logica tendenzialmente sezionale» ⁽¹³⁾ dell'«europeizzazione» del sistema amministrativo italiano e la centralità della funzionalizzazione delle amministrazioni interne. Come si vedrà *infra* (§ 4), rispetto ad altri settori di regolazione, l'Istat presenta tratti peculiari in merito alla sua apertura all'ordinamento sopranazionale, ad esempio in termini di continuità del modello organizzativo. Per quanto riguarda la sua funzionalizzazione, l'ente in parola segue un modulo amministrativo tipico dell'ordinamento europeo, che si appropria delle amministrazioni nazionali indirizzandole a fini comunitari e attribuendo loro funzioni condivise.

3. Come già anticipato, all'interno dell'ordinamento comunitario l'Istituto nazionale di statistica partecipa in modo attivo ai processi decisionali che sono alla base della costruzione e attuazione dello stesso SSE e fornisce l'*expertise* e i dati necessari per la produzione della normativa sulla statistica ufficiale europea ⁽¹⁴⁾.

Sino alla recente adozione della «Legge statistica europea», che lo richiama all'articolo 4 come il principale organismo della *governance*

⁽¹²⁾ *Ibidem*, 508.

⁽¹³⁾ E. CHITI, *La dimensione europea e globale*, cit., 419.

⁽¹⁴⁾ La partecipazione ai processi deliberativi nel SSE avviene in special modo nei gruppi tecnici per la redazione di proposte della Commissione destinate a divenire regolamenti quadro o attuativi per la produzione di statistiche europee; nella negoziazione nel gruppo statistiche del Consiglio su proposte normative in procedure di codecisione; nelle procedure di comitologia su specifici settori della statistica europea; e nella fase di programmazione.

statistica europea, il SSE non aveva alcuna valenza istituzionale di carattere ufficiale, essendo nato come una rete di autorità unite in modo informale e da legami di fatto ⁽¹⁵⁾. Lo stesso Regolamento n. 223 del 2009 lo definisce come un «partenariato tra l'autorità statistica comunitaria, ovvero la Commissione (Eurostat), gli istituti nazionali di statistica (gli INS) e le altre autorità nazionali preposte in ciascuno Stato membro allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee» (art. 4), ma non ne specifica poteri, funzioni e organizzazione. Il SSE va inteso quindi come un insieme di organismi più che come una figura a sé, come un *network* fortemente proceduralizzato — di cui fanno parte l'Ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat) che fa capo alla Commissione e i rispettivi organismi nazionali di statistica —, finalizzato a permettere il coordinamento e la cooperazione tra le autorità competenti nel settore per la produzione di statistiche comuni.

Già dalla nascita delle Comunità europee si convenne che le decisioni e le politiche comunitarie dovessero essere supportate da statistiche affidabili e comparabili nell'intera area europea. Il SSE ha le sue radici nel modello di scambio di informazioni statistiche che le istituzioni della Comunità del carbone e dell'acciaio adoperavano, a partire dal 1953, per determinare le proprie *policy* ⁽¹⁶⁾. Collocandosi al centro del SSE, Eurostat svolge un ruolo di guida e coordinamento nell'armonizzazione delle statistiche europee in stretta cooperazione con le autorità nazionali ⁽¹⁷⁾, mirando alla produzione di statistiche

⁽¹⁵⁾ Ciò è peraltro coerente con il modello a rete, che, in special modo nei contesti transnazionali, si caratterizza perché nasce e si sviluppa secondo schemi procedurali di tipo informale: «nei casi nei quali un regime giuridico sopranazionale si affianca alle normative degli Stati membri (...) la normativa comunitaria non prevede l'istituzione di una struttura unitaria denominata rete, ma distribuisce le attribuzioni relative alla funzione tra una pluralità di uffici pubblici, nazionali e sopranazionali, collegati tra loro da un insieme di relazioni organizzative e procedurali», E. CHITI, *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, 37.

⁽¹⁶⁾ Sul tema L. McKEEVER-M. CUTHBERTSON, *Editorial: The Growing Demands on the European Statistical System*, in *Journal of Statistical Society*, 2001, 213.

⁽¹⁷⁾ L'Istituto di statistica europea svolge, all'interno del SSE, un ruolo analogo a quello esercitato dall'Istat nel Sistan, giacché entrambi si configurano come vertici di coordinamento di un sistema a rete. Il funzionamento e i poteri affidati ad Eurostat sono stabiliti dalla Decisione n. 97/281/Ce della Commissione del 21 aprile 1997 che, all'art. 1, individua il proprio compito di individuare e definire il «ruolo e [la] responsabilità dell'Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat) a seguito dello

europee secondo principi statistici e norme stabiliti a livello comunitario con la cooperazione degli enti nazionali. In tal senso, garantisce la coerenza e la qualità dei dati, formula tutte le proposte legislative dell'Unione in campo statistico e dirige il programma di miglioramento dei sistemi statistici nei paesi candidati e a livello internazionale (art. 6, comma 3, *Legge statistica europea*).

Al fine di illustrare le modalità e le caratteristiche della partecipazione attiva degli istituti statistici nazionali al SSE è utile riportare un'iniziativa che ha visto l'Istat come protagonista. Nel 1997 l'ente in parola ha assunto la responsabilità di un progetto teso ad armonizzare alcuni aspetti della statistica in materia di cultura nell'area europea. Avviato dal Comitato per il programma statistico europeo, il progetto si fondava sul mandato affidato ai cosiddetti *Leader Groups on Cultural Statistics* (LeGs) — ossia un insieme di autorità costituenti un partenariato di istituti di statistica nazionali ed Eurostat — con lo scopo di sviluppare nuovi progetti statistici, formulare nuove indicazioni per la Commissione e favorire l'armonizzazione delle statistiche europee in settori scoperti. Il progetto internazionale LeGs, coordinato dall'Istat, ha fornito un quadro concettuale di riferimento per la definizione delle attività culturali, a partire dalla classificazione dell'Unesco⁽¹⁸⁾, e ha individuato i settori principali e le aree comuni cui la statistica europea doveva riferirsi nel campo culturale⁽¹⁹⁾.

sviluppo dei compiti dell'autorità comunitaria nella produzione delle statistiche comunitarie e dei principi definiti dall'articolo 10 del regolamento di base».

⁽¹⁸⁾ È utile evidenziare che il SSE coordina il proprio lavoro con le organizzazioni internazionali. In proposito, il considerando n. 20 della *Legge statistica europea* definisce «opportuno» «tener conto dei principi fondamentali delle statistiche ufficiali adottati dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite il 15 aprile 1992 e dalla Commissione statistica delle Nazioni» e l'art. 10 della medesima legge prevede che, «per quanto riguarda questioni di particolare rilievo per le statistiche europee a livello internazionale, così come gli specifici accordi per la rappresentanza negli organismi statistici internazionali», vi sia una posizione comune del SSE, preparata dal comitato dell'SSE e coordinata dalla Commissione (Eurostat). Vi è quindi un dialogo costante tra le istituzioni europee — comprendenti gli organismi comunitari e quelli nazionali — e i competenti soggetti internazionali, appartenenti al Sistema Statistico Internazionale (SSI), dialogo che sovente si tramuta in forme di collaborazione attiva o in progetti congiunti. Sulla statistica internazionale si veda M. Gandolfo, *I principali organismi internazionale di formazione statistica*, in *L'ordinamento della statistica ufficiale*, cit., 23 ss.

⁽¹⁹⁾ Si veda il sito dell'Istat, alla pagina <http://culturaincifre.istat.it/presentazioni.htm>; Eurostat, *Eurostat Working Papers, CULTURAL STATISTICS IN EUROPE Part I, Final Report*, 2002. Sul tema della statistica con riferimento al settore culturale

La Comunità europea, in seguito al lavoro del Comitato statistico e mediante l'iniziativa della Commissione, ha affidato ad un Paese membro il compito di coordinare le autorità statistiche degli Stati europei con lo scopo di contribuire — con definizioni, classificazioni e metodi comuni — all'armonizzazione della statistica in un settore precipuo e con l'effetto di fornire un quadro di riferimento comune non solo ad Eurostat, ma alle stesse autorità nazionali partecipanti. Il procedimento attuativo si sviluppa in una dimensione 'orizzontale' — tra amministrazioni nazionali — e 'verticale' — in quanto possiede una valenza comunitaria ad effetto discendente che si esplica nell'individuazione del modello comune. Questo, una volta adottato dalla Commissione, varrà poi come riferimento ufficiale, osservabile dagli stessi Stati. Benché si sia trattato di un progetto privo di caratteri istituzionali, organizzativi o di amministrazione diretta, e operante al di fuori del Sistema statistico europeo, l'iniziativa costituisce un interessante paradigma della crescente integrazione degli enti di statistica nell'ordinamento europeo.

Il sistema comune di statistica comunitaria si basa sul forte contributo degli Stati membri e su un modello organizzativo decentrato, ma coordinato e integrato nei risultati a livello comunitario. Il grado di integrazione degli istituti nazionali è piuttosto elevato, benché supportato da una struttura leggera, formata dal coordinamento di questi e fortemente proceduralizzata, vista anche la natura organizzativa di *network* informale del SSE. La partecipazione degli enti nazionali è visibile nel contributo alla determinazione di principi, criteri e metodi che costituiranno il contenuto della legislazione comunitaria, nell'attività di programmazione statistica, da cui dipenderà la definizione della domanda europea di statistica e nella raccolta, nella condivisione di informazioni e conoscenze tecniche e nel confronto dei dati una volta terminate le indagini statistiche.

Il modello organizzativo adottato dal legislatore europeo, il grado di integrazione degli attori della statistica e di armonizzazione normativa della materia nell'ordinamento comunitario hanno fatto sì che i rapporti tra gli INS e il SSE non fossero limitati ad un'attività di amministrazione indiretta — o di esecuzione, a livello nazionale, di disposizioni comunitarie — ma acquisissero altresì una rilevanza specifica e significativa anche sotto il profilo partecipativo e del contributo

si veda P. ALLIN, *The Development of Comparable European Cultural Statistics*, in *Cultural Trends*, 2000, 70 ss.

attivo degli enti nazionali alle decisioni comunitarie. Questi devono quindi svolgere una serie di attività finalizzate e funzionalizzate alla statistica europea che comprendono, *inter alia*, la partecipazione attiva alle istituzioni comunitarie e al Sse. Ciò produce degli effetti sulla natura e sul funzionamento degli stessi enti nazionali. Ad esempio, benché siano formalmente sotto il controllo giuridico e di *budget* dei governi, la loro indipendenza non sia quasi mai sancita dalla carta costituzionale e le decisioni di bilancio possano influenzare fortemente le loro capacità tecniche, in molti Paesi — tra cui l'Italia — gli istituti di statistica hanno raggiunto, anche in assenza di qualifiche formali, condizioni di indipendenza e neutralità piuttosto elevate ⁽²⁰⁾. Europeizzando la propria attività, l'ISTAT la adegua a determinati *standard* di carattere tecnico, neutralizzandola.

La natura giuridica delle autorità nazionali non ha ostato alla creazione di un sistema a rete extranazionale e indipendente dalle istituzioni politico-amministrative. Inoltre, ancorché sia lo stesso legislatore comunitario ad indicare l'indipendenza, l'imparzialità e l'obiettività delle autorità statistiche come requisiti fondamentali per la produzione di statistiche (si veda, segnatamente, le lett. a), b) e c) dell'art. 2 della «Legge statistica europea»), la neutralizzazione e l'oggettivizzazione dell'attività dell'Istat e dei suoi omologhi europei nasce altresì da esigenze di convergenza e armonizzazione su questioni tecnico-operative e dall'effettivo contributo delle autorità domestiche alle attività europee.

La partecipazione attiva delle competenti autorità nazionali al Sse si svolge in tre modi principali.

In primo luogo, nel caso specifico del Comitato del Sse (Sssc) —

⁽²⁰⁾ L'ISTAT opera in piena autonomia, senza rispondere politicamente della propria attività, e in continua interazione con il mondo accademico e scientifico, ma, formalmente, non è ancora qualificato come autorità indipendente. Nondimeno, l'Istat è stato coerentemente accostato a tale modello in M.P. CHIRI, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *G.d.a.*, 2005, dove, a p. 452 si legge: «non pare un problema cruciale l'inserimento dell'Istat nel quadro delle Autorità indipendenti. Infatti, anche ammesso (e per niente concesso, attesa l'evidente eterogeneità delle Autorità e del loro regime giuridico) che si arrivi ad una disciplina comune per talune di esse, per la statistica ufficiale è sufficiente una revisione della vigente normativa al fine di: a) eliminare talune incrostazioni, più formali che sostanziali, sulla posizione dell'Istat quale ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; b) assicurare nel rinnovato sistema autonomistico un'effettiva centralità di Istat rispetto a tutti i soggetti componenti del Sistema statistico nazionale, da un lato; e del Sistema statistico europeo, dall'altro».

che ha sostituito il Comitato del Programma Statistico Comunitario (CPS).

In secondo luogo, mediante l'apporto offerto dai funzionari dell'Istat attraverso una partecipazione diretta nei gruppi di lavoro e nei comitati di settore per la produzione di statistiche comunitarie.

In terzo luogo, nell'attività posta in essere nei procedimenti compositi che coinvolgono contemporaneamente le istituzioni europee, Eurostat e le autorità nazionali per la produzione e diffusione di statistiche comuni.

3.1. Disciplinato dall'art. 7 della *Legge statistica europea* e presieduto da Eurostat, il SSEC è composto da delegati membri delle autorità degli Stati e fornisce un orientamento professionale al SSE ai fini dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee in linea con i principi statistici di cui all'articolo 2, paragrafo 1 del medesimo Regolamento. Svolge inoltre attività consultiva a favore di Eurostat e nell'elaborazione e adozione del Programma statistico annuale e del Programma statistico pluriennale, che vengono decisi dal Parlamento europeo e dal Consiglio per definire il quadro per lo sviluppo, la produzione e la diffusione delle statistiche europee ⁽²¹⁾. Il Comitato esercita le funzioni di comitologia e assiste la

⁽²¹⁾ Il Comitato riunisce, con periodicità quadrimestrale, il vertice di Eurostat e degli Istituti di Statistica dei paesi membri e dei paesi dell'area di libero scambio e approva il programma statistico annuale che raccoglie tutte le azioni specifiche a sostegno della produzione statistica comunitaria. L'*iter* procedimentale del programma statistico europeo è descritto negli art. 13-15 del Regolamento Ce n. 223 del 2009. Art. 13: «Il programma statistico europeo definisce il quadro per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee, nonché i principali settori e gli obiettivi delle iniziative previste per un periodo non superiore a cinque anni. Esso è deciso dal Parlamento europeo e dal Consiglio. (...). Il programma statistico europeo stabilisce le priorità riguardo alle esigenze di informazioni ai fini dello svolgimento delle attività della Comunità. Tali esigenze sono valutate in rapporto alle risorse occorrenti, a livello sia comunitario sia nazionale, per produrre le statistiche necessarie, nonché all'onere di risposta e ai relativi costi per i rispondenti. (...). La Commissione sottopone il progetto del programma statistico europeo all'esame preventivo del comitato dell'Sse. Per ciascun programma statistico europeo la Commissione, previa consultazione del comitato dell'Sse, presenta una relazione intermedia relativa ai progressi effettuati e una relazione di valutazione finale e le trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio». Art. 14: «Il programma statistico europeo è attuato mediante singole azioni statistiche decise: a) dal Parlamento europeo e dal Consiglio; b) dalla Commissione in casi specifici e debitamente motivati, segnatamente per soddisfare esigenze imprevedute (...); o c) tramite un accordo tra gli Istituti o altre autorità nazionali e la Commissione (Eurostat),

Commissione nel coordinamento generale dei programmi statistici pluriennali per garantire la coerenza delle azioni da intraprendere con quelle decise nei programmi statistici nazionali. Viene consultato dalla Commissione: sulle attività che intende avviare per raggiungere gli obiettivi fissati dai programmi statistici pluriennali, nonché sui mezzi e le scadenze per raggiungere tali obiettivi; su misure, strumenti, costi, benefici e priorità delle statistiche comunitarie; sugli sviluppi dei programmi statistici pluriennali; su qualsiasi altra questione, in particolare di carattere metodologico, inerente alla formulazione o all'esecuzione dei programmi statistici.

Per ciò che concerne il contributo partecipativo nazionale, al SSEC interviene prevalentemente l'ISTAT proprio per la natura giuridica del Comitato, e pertanto vi partecipano il Presidente e il Direttore delle Relazioni Internazionali e della Cooperazione internazionale dello stesso ente. Ciò nondimeno, un contributo significativo proviene altresì da parte dei diversi funzionari dell'Istituto nazionale di statistica che sottopongono commenti, integrazioni o modifiche nella fase di consultazione — relativa a settori specifici — per la stesura del Programma statistico europeo annuale. Attraverso un documento comune, Eurostat chiede agli Istituti nazionali di statistica di far pervenire le proprie proposte sui diversi temi. Tale documento comprende il testo del Programma statistico annuale, lo schema da utilizzare per le modifiche da apportare al testo, evidenziando il tema di riferimento (popolazione, cultura, salute, sicurezza alimentare, tutela dei consumatori, commercio, energia, trasporto, ecc.), e la lista dei referenti per singolo tema. In questo modo la cooperazione a fini statistici avviene sia a livello apicale, con l'intervento dei presidenti o dei direttori degli INS, sia coinvolgendo i singoli funzionari nei rispettivi settori di competenza, che danno vita ad un dialogo orizzontale funzionale alla stesura del programma statistico annuale.

Come accennato, la statistica comunitaria ha assunto sempre più le caratteristiche di un vero e proprio sistema informativo, dotato di appositi strumenti legislativi, organizzativi e procedurali e basato

nell'ambito delle rispettive sfere di competenza». Art. 15: «nell'ambito delle singole azioni statistiche, ove possibile sono sviluppate sinergie all'interno dell'SSE attraverso reti di collaborazione, condividendo le conoscenze e i risultati o promuovendo la specializzazione riguardo a compiti specifici. (...). I risultati di tali azioni, quali le strutture, gli strumenti, i processi e i metodi comuni, sono resi disponibili in tutto l'SSE. Le iniziative mirate a creare reti di collaborazione e i loro risultati sono esaminati dal comitato dell'SSE».

sul contributo attivo degli istituti nazionali, chiamati a svolgere nuove attività, rispetto a quelle originarie. Al fine di consentire un'adeguata e condivisa programmazione e produzione di statistiche comunitarie il SSEC predispone un Programma statistico annuale e un Programma statistico pluriennale ⁽²²⁾. In seguito alla procedura di comitato il programma quadro viene adottato sotto forma di Decisione del Consiglio e del Parlamento europeo su parere del Comitato del programma statistico, del Comitato monetario e finanziario e della Bilancia dei pagamenti e del Comitato europeo della informazione statistica nella sfera economica e sociale. Il più recente è stato adottato con la Decisione n. 1578/2007/Ec del 11 dicembre 2007 e riguarda il programma che va dal 2008 al 2012 ⁽²³⁾. Con riferimento al programma annuale è invece da citare il Programma per il 2010, che è ancora in fase di elaborazione e di consultazione degli Istituti nazionali di statistica, chiamati a intervenire nei diversi settori di regolazione trattati nel testo del programma.

La partecipazione dell'ISTAT al SSEC è un indice importante della sua «europeizzazione» e degli effetti che questa produce sullo stesso ente statistico. Questo contribuisce alle decisioni e all'orientamento della statistica comune europea in una duplice direzione: a livello tecnico, tramite il dialogo tra funzionari nei diversi settori oggetto di indagine statistica; e a livello amministrativo-gestionale, con la partecipazione attiva dei direttori e dei presidenti alla stesura dei programmi sulla statistica. Grazie a tale meccanismo l'ISTAT — come i suoi

⁽²²⁾ In quest'ultimo sono riportate le grandi linee di sviluppo della statistica comunitaria e gli obiettivi che devono essere realizzati nell'arco di un quinquennio. «È in sostanza un documento di indirizzo politico per le azioni della Commissione a sostegno della produzione delle statistiche comunitarie, contenente gli orientamenti, i principi e gli obiettivi delle azioni da realizzare», A. Sistran, *L'ordinamento statistico europeo*, in *L'ordinamento della statistica ufficiale*, cit., 83.

⁽²³⁾ Il programma sarà adottato nel rispetto dei principi indicati dal succitato Codice di condotta per la statistica europea e in base alle direttive della Decisione n. 1578. Questa prevede una partecipazione attiva degli organismi nazionali, che si concretizza nelle seguenti azioni: stabilire un contesto istituzionale ed organizzativo in cui promuovere l'efficienza e la credibilità delle statistiche nazionali ed europee; rispettare gli *standard*, le linee guida e le buone pratiche previste dalla legislazione comunitaria e nazionale; cooperare con gli organismi statistici operanti nella Comunità internazionale, al fine di identificare criteri, classificazioni e definizioni globali in conformità con i principi adottati dalle Nazioni Unite; condividere l'assistenza tecnica con Paesi terzi; assicurare una qualità elevata nello svolgimento dell'attività (art. 3, Decisione n. 1578 del 2007).

omologhi europei — è sia *policy-maker*, sia *policy-executer*. La sua attività e i suoi poteri risultano, in tal senso, accresciuti. L'ente in parola non si limita, quindi, a dare esecuzione alle direttive governative che richiedono la produzione di statistiche in un dato settore, ma partecipa direttamente alle decisioni che forniranno l'orientamento comune, le scelte sulle materie di indagine e le linee d'indirizzo. Inoltre, e sempre tramite la partecipazione al comitato, l'ISTAT prende parte alle discussioni su parametri tecnici, sulle modalità operative o sulla definizione dei contenuti della statistica. Secondo tale modello, il contributo attivo degli INS nella fase programmatica è garantito, ma questo e i poteri di azione su tali questioni sono ridotti dalla condivisione del *decision-making*: se per quel che concerne la statistica nazionale l'Istat segue l'indirizzo del governo, ma è libera di stabilire i requisiti tecnici e le modalità d'azione relativi alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni; a livello europeo, lo stesso istituto di statistica, pur partecipando a entrambi i momenti del *policy-making*, deve condividere i propri poteri decisionali con gli altri istituti e con Eurostat, con una conseguente riduzione di discrezionalità.

3.2. I funzionari del SISTAN partecipano attivamente al Sistema statistico europeo sia per ciò che concerne la condivisione di principi e metodi statistici, sia nelle operazioni di scambio di dati e informazioni con Eurostat. I delegati nazionali, inoltre, provengono da tutti i settori di produzione e diffusione dei dati e dai diversi uffici che affrontano aspetti strategici a livello orizzontale e hanno qualifiche dirigenziali o di funzionari a seconda del livello del tavolo di discussione. Nello specifico contribuiscono alla predisposizione di *standard*, concetti armonizzati, definizioni e metodologie statistiche per lo sviluppo, all'implementazione, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee.

L'intervento dei delegati statali avviene presso gruppi di lavoro tecnici nei quali sono presenti esperti degli Istituti Nazionali di Statistica a vari livelli e i rappresentanti di Eurostat ⁽²⁴⁾. È opportuno distinguere una duplice forma di partecipazione riservata ai funzionari dell'Istat e degli altri Istituti nazionali. Da un lato questi intervengono, in rappresentanza del proprio Stato membro, nelle procedure di co-

⁽²⁴⁾ Tali gruppi sono distinti in: Gruppi di lavoro; *Task Force* appositamente costituite su argomenti o tematiche specifiche; Gruppi di esperti; Gruppi dei Direttori delle statistiche in specifici settori (*Directors on social statistics*, *Directors on Business statistics*, ecc.); *Steering Group* (*Structural Business Statistics Steering Group*).

decisione in cui sia richiesta una consulenza statistica armonizzata e avendo come diretto interlocutore il Consiglio. Dall'altro, i diversi funzionari partecipano al SSEC e ai diversi *working group* previsti per la preparazione e la redazione di statistiche di settore. Nel campo agro-alimentare, ad esempio, sono previsti numerosi *working group* finalizzati a predisporre statistiche comuni su temi quali la sicurezza alimentare, l'impiego di determinate sementi, il censimento delle imprese agricole nel settore del biologico, il settore viti-vinicolo, l'uso della terra, ecc. ⁽²⁵⁾. Qui sono i funzionari dell'Istat, competenti nei settori di riferimento e dotati di qualifiche di ricercatore o tecnologo, a partecipare ai gruppi di lavoro, dando vita ad una cooperazione orizzontale, a rete e di carattere tecnico, che porterà poi alla stesura di rapporti statistici comunitari nei temi di riferimento.

Per le questioni attinenti al personale, è utile far riferimento altresì al Capitolo 6 dell'Allegato XI dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee, che individua i compiti dell'Istituto statistico delle comunità europee e i rapporti con gli istituti nazionali di statistica degli stati membri nell'ambito delle retribuzioni dei funzionari. Segnatamente, l'art. 11 dell'allegato recita: «l'Istituto statistico ha il compito di vigilare sulla qualità dei dati di base e dei metodi statistici applicati nell'elaborazione degli elementi considerati per gli adeguamenti delle retribuzioni. Esso è in particolare incaricato di formulare qualsiasi valutazione od avviare qualsiasi studio necessario a tale sorveglianza». L'art. 12 aggiunge che Eurostat «convoca ogni anno, nel mese di marzo, un gruppo di lavoro composto di esperti degli istituti nazionali e denominato "gruppo articolo 65 dello statuto"». In tale occasione si procede ad un esame di tutti i problemi statistici riguardanti gli indicatori specifici e in particolare quelli posti dalla definizione degli indicatori. Nella riunione sono inoltre comunicati: i dati relativi all'andamento della durata della prestazione di lavoro nelle amministrazioni centrali e gli elementi che consentono di elaborare la previsione sull'andamento del potere d'acquisto relativa all'adeguamento intermedio delle retribuzioni. Infine, l'art. 13 prevede che l'Istituto statistico «convoc[hi] almeno una volta l'anno, al più tardi in settembre, un gruppo di lavoro composto di esperti degli istituti nazionali e denominato "gruppo articolo 64 dello statuto"». In tale occasione si procede ad

⁽²⁵⁾ Si veda ad esempio il documento di Eurostat, Directorate E Agriculture and environment statistics, Statistical Cooperation, *Meeting of the Standing Committee for Agricultural Statistics*, Luxemburg 22 and 23 May 2008, ESTAT/CPSA/526.

un esame di tutti i problemi statistici riguardanti la definizione dell'indice comune e delle parità economiche.

I funzionari dell'Istat contribuiscono alla valutazione e al controllo della retribuzione dei dipendenti nazionali operanti nel settore statistico e partecipano, in via diretta, all'esame di problematiche attinenti alla statistica europea. Si ha così un modulo organizzativo informale che mediante la convocazione di delegati nazionali perviene ad una forma d'integrazione comunitaria che mette insieme i contributi del personale delle autorità nazionali e di quelle comunitarie, favorendo la condivisione di informazioni ma anche forme di controllo. La descritta «europeizzazione» dell'Istat è quindi visibile altresì nel contributo attivo dei funzionari alle istituzioni europee. Questi non partecipano solo alle riunioni del SSEC, dei comitati di esperti o dei gruppi di lavoro, ma sono chiamati a intervenire anche nelle discussioni di fronte al Consiglio o presso Eurostat. Anche in questo caso si nota che una componente significativa dell'attività dell'Istat e, conseguentemente, una parte del personale e delle risorse, sono dedicate alla statistica comunitaria e all'armonizzazione di tale settore. Anche in questo modo il contributo che l'ente dà al sistema comunitario presenta riflessi importanti sul piano nazionale, giacché anche i funzionari si relazioneranno e renderanno conto agli organi comunitari, prima ancora che con quelli nazionali.

3.3. Un esempio di procedimento a composizione mista, che coinvolge i diversi soggetti competenti per la statistica comunitaria, consiste nell'auto-valutazione del SSE in merito alla conformità con il Codice della Statistica europea ⁽²⁶⁾. Con l'adozione di quest'ultimo, il Sistema statistico europeo ha assunto l'impegno di rispettare i principi indicati e di darne garanzia mediante un modello di auto-regolamentazione.

Il procedimento di auto-valutazione ha finalità prevalentemente conoscitive e consultive, giacché fornisce un quadro specifico e dettagliato alle istituzioni europee — che eventualmente potranno prendere provvedimenti concreti — sullo svolgimento della statistica comunitaria. È previsto dalla raccomandazione della Commissione contenente il Codice di buone pratiche che la verifica dell'applicazione di tale codice si sviluppi in tre fasi, distribuite nell'arco di tre anni. Nella prima, della durata di un anno, Eurostat e gli Stati membri

⁽²⁶⁾ Si veda nt. n. 10.

stilano relazioni iniziali di auto-valutazione che saranno trasmesse al comitato del programma statistico. Nella seconda sono redatte relazioni di autovalutazione intermedie, di forma più strutturata, sulla falsariga di disposizioni più specifiche fissate da Eurostat e dal comitato in base all'esperienza acquisita nel corso del primo anno. Infine, nell'ultima fase, le relazioni di autovalutazione finali dovranno essere presentate dagli Stati membri e da Eurostat durante il terzo anno di applicazione del Codice. Devono adeguarsi ad un formato comune e sono integrate da revisioni paritetiche ("*peer review*") condotte con l'assistenza di una *Task Force* composta di rappresentanti degli istituti nazionali di statistica ed eventualmente di un organismo consultivo esterno; per essere infine trasmesse al comitato del programma statistico ed eventualmente all'organismo consultivo esterno e rese pubbliche. Sulla base dei risultati del processo che combina sia l'autovalutazione sia le *peer review*, la Commissione riferisce in merito all'applicazione del Codice da parte degli Stati membri e di Eurostat e presenta, da ultimo, una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sui progressi compiuti in sede di applicazione del Codice, formulando, se necessario, appropriate proposte ⁽²⁷⁾.

Nel dettaglio, il procedimento si svolge secondo il seguente *iter*.

L'iniziativa è affidata al Comitato statistico europeo che istituisce un'apposita *Task Force* composta di rappresentanti degli istituti nazionali di statistica ed eventualmente di un organismo consultivo esterno, avente il compito di redigere un questionario unico rivolto alle autorità statistiche competenti (Eurostat e gli istituti nazionali) al fine di verificare se e quanto i principi previsti dal Codice siano stati rispettati ⁽²⁸⁾.

La fase successiva vede il contemporaneo coinvolgimento di Eurostat e delle autorità nazionali, entrambi impegnati a compilare il questionario di valutazione. Quest'ultimo, cui deve far seguito un Rapporto che ne ricalchi la struttura formale, è diviso in due parti: una prima contiene domande che riproducono, in concreto, gli indicatori del Codice di buone pratiche e una seconda dedicata ai punti di forza

⁽²⁷⁾ Introduzione alla Raccomandazione della Commissione sul Codice di buone pratiche statistiche, cit., § 2.4, p. 6.

⁽²⁸⁾ Questi sono specificati in dettaglio dallo stesso questionario, che deve essere riempito da Eurostat e dagli istituti statistici dei Paesi membri e, pur non avendo alcuna forza giuridica vincolante, può essere adoperato per produrre, al termine della procedura di valutazione, raccomandazioni di adeguamento per i singoli Stati.

o di debolezza di ciascun istituto, comprensiva di una lista di azioni da intraprendere per raggiungere risultati migliori e più soddisfacenti. Questa fase è fondamentale perché corrisponde all'acquisizione dei fatti rilevanti nell'istruttoria procedimentale: Eurostat, che mantiene anche in tale attività il proprio ruolo di coordinatore e di ricettore di tutti i dati prodotti a livello nazionale, raccoglie i risultati complessivi dell'indagine e può dar seguito alla fase successiva dell'*iter* procedimentale.

In seguito ai rapporti ottenuti dopo i questionari, il SSE, attraverso Eurostat, pone in essere una fase di *peer review* con cui gli istituti di statistica svolgono una verifica e un controllo dei risultati dei questionari. Si tratta di un meccanismo di revisione che si svolge in senso orizzontale, giacché effettuato da esponenti provenienti da organismi paritetici e pariordinati, e va ad integrare il momento istruttorio, confermando, smentendo e specificando i dati ottenuti con i questionari. Il rapporto finale, sottoposto alla valutazione della Commissione, sarà quindi completo e variegato, perché importerà sia i dati raccolti autonomamente dalle autorità di statistica sia la verifica effettuata dagli organismi di revisione ⁽²⁹⁾.

Il meccanismo di revisione, che prevede altresì commenti, raccomandazioni e indicazioni per migliorare la struttura esaminata, rappresenta un interessante strumento di *peer-accountability* ⁽³⁰⁾, che,

⁽²⁹⁾ Nel rapporto ottenuto dalla *peer-review* che ha coinvolto il sistema italiano e l'Istat, conclusosi nell'ottobre 2006 e realizzato con interviste e inchieste aventi ad oggetto i diversi istituti della statistica nazionale, si legge che la quasi totalità delle attività delle autorità italiane risultano pienamente, parzialmente o largamente conformi ai principi di riferimento. Si veda European Statistical System, *Peer review of the Italian Statistical Office (Istat) on the Implementation of the European Statistics Code of Practice*, 14 December 2006, disponibile in Internet sul sito http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/PEER_REVIEW_IT_2006/EN/PEER_REVIEW_IT_2006-EN.PDF.

⁽³⁰⁾ La *peer-accountability* si basa su un controllo reciproco delle *performance* tra più attori all'interno di un *network* composto da gruppi, di varia natura, su problemi comuni. Trova la sua efficacia su una maggiore conoscenza delle problematiche e sulla pressione reciproca in termini di opinione pubblica, piuttosto che su meccanismi sanzionatori. Sul tema si veda R.W. GRANT-R.O. KEOHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 99, 2005, 17 ss. A p. 18 gli autori definiscono tale forma di accountability come «the result of mutual evaluation of organizations by their counterparts, to which they have undertaken obligations such as those of reciprocity. NGOs, for example, evaluate the quality of information they receive from other NGOs, and the ease of cooperating with them». In T. BENNER-W.H. REINICKE-J.M. WITTE, *Multisectoral Networks in Global Governance*:

sfruttando il contributo attivo degli INS, può avere l'effetto di incrementare le garanzie a favore dei privati interessati ai risultati degli organismi di statistica, ad esempio assicurando un più elevato regime di pubblicità e trasparenza dei dati oggetto della statistica. Poiché le autorità di statistica debbono avere un'elevata indipendenza dagli organi politici, si sottraggono ad un controllo conformativo e di indirizzo da parte di questi ultimi. Nondimeno, il diritto europeo, mediante il codice di buone pratiche e la descritta procedura di valutazione, si pone l'obiettivo di assicurare che tutti gli istituti di statistica che fanno parte del SSE rispettino determinati principi, tra i quali, ad esempio, proprio l'indipendenza, la qualità delle indagini, la trasparenza, ecc. Mediante la revisione paritetica si svolge dunque un controllo delle autorità che non limita l'autonomia e i poteri dei soggetti controllati, non assoggettando questi ultimi al controllo e all'indirizzo di un organo esponenziale di collettività. Questo si fonda invece su principi e criteri giuridici predeterminati e sulla funzionalizzazione della loro attività — in tal caso di controllo — e consente una verifica di legittimità che, contribuendo allo sviluppo dell'armonizzazione comunitaria, non pregiudica il carattere neutrale delle attività svolte dalle autorità nazionali ⁽³¹⁾.

Il modello descritto presenta altresì alcuni difetti: basandosi su autovalutazioni e su meccanismi di revisione a carattere informale e non coadiuvati da strumenti sanzionatori, ha un'efficacia limitata nel garantire la responsabilità effettiva degli enti controllati; deve strutturarsi secondo un sistema composto da soggetti sostanzialmente, oltre che formalmente, eguali, onde evitare discrasie e pressioni indebite nei

Towards a Pluralistic System of Accountability, in *Global Governance and Public Accountability*, a cura di D. Held- M.K. Archibugi, Oxford, Blackwell Publishing, 2005, 75, la *peer-accountability* viene così definita: «in networks, participants from similar sector (e.g., experts, NGOs, business, governments) might be subject to peer accountability by other NGOs, experts, or members of the business community. They might be asked to adhere to professional 'codes of conduct' wherever they exist».

⁽³¹⁾ Ai sensi del principio 15 del Codice di buone pratiche, che stabilisce che «le statistiche europee dovrebbero essere presentate in una forma chiara e comprensibile, essere diffuse in maniera conveniente e opportuna ed essere disponibili e accessibili con imparzialità», la revisione del modello italiano ha fatto emergere una soddisfacente conformità dell'Istat ai parametri richiesti, che può essere migliorata mediante l'incremento della comprensibilità, diffusione e condivisione dei dati, in special modo nei confronti della comunità internazionale e, specificamente, attraverso una più esaustiva articolazione del sito «web» e delle informazioni in esso reperibili. Sul tema *European Statistical System, Peer review of the Italian Statistical Office*, cit., 11-12.

controlli in ragione del «peso politico» dei soggetti facenti parte della *peer-review*; non può sussistere in via isolata, ma, perché sia efficace, deve combinarsi con altri modelli di *accountability*, preferibilmente di carattere verticale. Con riferimento a tale ultimo aspetto, va detto che lo svolgimento dei procedimenti descritti non agevola l'attuazione di metodi di controllo e verifica della *compliance* di tipo gerarchico. Inoltre, poiché manca un'architettura istituzionale analoga a quella statale, appare al momento irrealizzabile un meccanismo di *accountability* verticale basato su un controllo da parte di un'autorità sovraordinata che risponde ad una collettività, peraltro poco consona alla natura tecnica e tendenzialmente neutrale dell'attività statistica.

Come già avviene per i privati, anche con riferimento ai soggetti pubblici vengono meno modalità operative ispirate al *command and control*, a favore di modelli basati sulla *persuasion* e sulla contrattazione. Ciò produce alcuni vantaggi, riassumibili in maggiore efficienza e agilità d'azione e nel prevalere di sistemi amministrativi a forte connotazione tecnica, nei quali la procedura sintetizza, in un unico momento, diverse fasi della catena di comando. Tuttavia, il modello adottato mostra altresì alcuni difetti, concernenti prevalentemente le garanzie di equità e di imparzialità. In primo luogo, l'indebolimento di forme di controllo generalizzate, da parte di organismi rappresentativi della generalità dei soggetti passivi e della società civile, può ridurre la tutela di alcune categorie di interessi, definibili come deboli o, più generalmente, sociali ⁽³²⁾. In secondo luogo, l'esigenza di neutralità in capo agli Istituti di statistica è fonte di un paradosso di difficile soluzione: da un lato, si riducono al minimo i controlli amministrativi di tipo gerarchico al fine di evitare indebite pressioni politiche o amministrative; dall'altro, tale riduzione dei controlli può agevolare pressioni indirette e occulte sull'orientamento e l'attività degli enti e, quindi, sugli esiti delle indagini di quest'ultimi. Le procedure di *peer-*

⁽³²⁾ Si fa riferimento ad una problematica comune alle regolazioni di materie extranazionali. Mediante moduli procedurali aperti e flessibili, i regimi regolatori globali o regionali si legittimano mediante il diritto e la procedura, sopperendo a *deficit* di rappresentanza dovuti alla mancanza di esplicite garanzie costituzionali e di organismi rappresentativi sufficientemente influenti e all'allungamento della catena di comando. In tale contesto, istituti quali la partecipazione pubblica favoriscono l'intervento diretto e il controllo da parte dei soggetti interessati, ma risultano ancora poco equilibrati, per una endemica inadeguatezza a garantire a tutti i soggetti — e in special modo alle organizzazioni rappresentanti gruppi di interessi diffusi e collettivi — un'efficace capacità di intervento ai processi decisionali.

review denotano modalità di *accountability* alternative a quelle tradizionali. Queste sono in grado di limitare eventuali pressioni da parte di organi istituzionali, ma anche di attuare un controllo — ancorché ridotto e talvolta poco incisivo — sulle attività degli istituti di statistica.

Nella fase successiva il procedimento si svolge nelle sedi istituzionali della Comunità europea: la Commissione effettua una valutazione di quanto ricevuto, da cui trae un rapporto conclusivo che viene consegnato al Parlamento per fini conoscitivi. In base ai dati ricevuti ed elaborati dai due organi comunitari, e in corrispondenza all'effettivo adeguamento delle autorità europee e nazionali al Codice di buone pratiche, la Commissione potrà decidere proposte in tal senso, ad esempio emanando raccomandazioni, pareri o istruzioni agli istituti che devono incrementare l'adeguamento ai principi comunitari.

La procedura descritta costituisce un procedimento composito europeo ⁽³³⁾, benché non si concluda con un provvedimento diretto a soggetti privati, ma con un atto a carattere informativo rivolto al Parlamento europeo che potrà poi determinare l'adozione di ulteriori atti normativi e/o di indirizzo politico: vi è una proposta iniziale che, mediante lo svolgimento di atti collegati, diretti ad acquisire nozioni e valutare fatti, produce un atto finale, privo di forza coercitiva esterna, ma svolgente un'importante funzione conoscitiva, accertativa e di controllo conformativo e gestionale. Tale procedimento è composito, perché coinvolge autorità nazionali e comunitarie su vari livelli e si struttura in più fasi, che si sviluppano a livello comunitario, nazionale, o misto. L'impulso del procedimento proviene da un comitato comunitario, l'*iter* ha poi uno svolgimento discendente e verticale, sia comunitario sia nazionale, in seguito si sviluppa secondo una direzione orizzontale, che coinvolge pariteticamente le autorità competenti, e infine riprende il senso verticale, poiché nella fase finale i risultati ottenuti vengono ricevuti, analizzati e rielaborati in sede comunitaria per l'adozione di eventuali provvedimenti diretti agli Stati membri.

Come detto, la composizione di fasi procedurali che attengono a più ordinamenti è indice e causa del grado di integrazione che vi è tra i sistemi statistici europei. Tramite la procedura di autovalutazione e i principi del Codice di buone pratiche si tengono insieme i diversi attori del sistema, armonizzandone le modalità e i criteri di azione e favo-

⁽³³⁾ Sul tema si veda, per tutti, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, a cura di F. Bignani-S. Cassese, Quaderno n. 1 di questa *Rivista*, Milano, Giuffrè, 2004.

rendo il rispetto di principi comuni, tesi a dare garanzia di un'offerta statistica indipendente, veridica e trasparente.

Tutte le fasi della produzione statistica comunitaria — con l'eccezione della materiale raccolta dei dati e delle informazioni statistici (*supra*, § 2) — sono integrate a livello europeo: dalla stesura dei programmi sino ai controlli finali sull'operato delle amministrazioni, dalle disposizioni generali di carattere legislativo alle funzioni consultive e di valutazione tecnica, dal coordinamento del personale ai procedimenti. Il contributo attivo degli organismi nazionali di statistica è presente in tutti gli stadi delle diverse procedure descritte e si rinviene all'interno del SSEC, nella presenza di funzionari e dirigenti nazionali presso Eurostat e nei comitati settoriali, nonché nelle attività congiunte, per esempio relative al controllo reciproco tra istituti statistici. In questo senso si dà conferma dell'«europeizzazione» dell'Istat, che non è solo subordinato agli indirizzi e alle norme comunitarie per la produzione di statistica, ma fornisce altresì un contributo attivo. Ciò ha dei riflessi significativi sul piano del diritto interno, giacché l'ente risponde a nuove finalità, vede aumentare alcuni poteri decisionali — ancorché condivisi con gli organi speculari europei —, svolge determinate attività in funzione comunitaria e incrementa la propria indipendenza dai poteri politici nazionali.

4. L'analisi svolta consente di trarre alcune conclusioni.

In primo luogo, si è osservata l'«europeizzazione» del sistema statistico nazionale e dell'Istat. Questa è visibile sotto due profili: uno è identificabile nella funzionalizzazione in chiave comunitaria dell'attività degli istituti di statistica nazionale che si conformano alle norme e agli orientamenti dell'ordinamento europeo; l'altro consiste nella partecipazione attiva degli stessi INS alle fasi istruttorie e pre-deliberative dei procedimenti comunitari in tema di statistica e nella condivisione di quasi tutte le fasi della produzione di statistiche comuni. Favorendo lo sviluppo di un sistema comune di carattere informale piuttosto integrato, l'«europeizzazione» dell'ISTAT ha prodotto conseguenze significative sull'ente considerato, anche in raffronto con altri enti pubblici aperti agli ordinamenti extranazionali. Il Sistan è quindi parte di due sistemi intersecanti e comunicanti: uno generale e nazionale — il sistema amministrativo italiano —, l'altro — appunto, il SSE — sezionale e transnazionale, ma svolgente un'attività ad effetto sovranazionale e di natura multidimensionale. L'integrazione europea viene così ad incidere sull'organizzazione amministrativa interna: pur

non alterando la struttura organizzativa del Sistan, l'ordinamento europeo non si limita ad un'influenza indiretta e di carattere discendente, ma assorbe le amministrazioni nazionali in un sistema a sé, comunicante e parzialmente integrato negli ordinamenti nazionali generali, dotato di autonomia gestionale e organizzativa, e indipendente dai poteri politici. Con riferimento all'attività di produzione statistica, può dirsi quindi che l'Istat e il sistema da questo coordinato, inseriti nel Sse, non costituiscono un'organizzazione strumentale dello Stato e neanche della Comunità, ma si qualificano in modo autonomo, con riferimento alla funzione da essi svolta. Vi è quindi un'integrazione funzionale che coesiste con una distinzione strutturale e risponde a finalità comuni e interessi pubblici slegati da figure istituzionali.

Con l'armonizzazione della produzione statistica europea, l'integrazione degli Ins nel Sse e la funzionalizzazione dei sistemi nazionali al diritto comunitario, quest'ultimo richiede al sistema amministrativo italiano di adeguarsi alle esigenze sopranazionali sotto due profili. Da un lato, accentuando l'autonomia e l'indipendenza dell'ordinamento statistico. Dall'altro, grazie alla multidimensionalità di tale ordinamento, accentuando l'intervento regolatorio nei settori armonizzati sulla base di statistiche comuni.

In secondo luogo, il modello organizzatorio descritto contribuisce ad una tendenza comune degli apparati organizzativi nazionali: questi sono soggetti a continui cambiamenti e aggiustamenti, che rispondono, più che alle caratteristiche sostanziali e ordinamentali dell'apparato amministrativo, alle (nuove) funzioni ⁽³⁴⁾ e finalità che sono chiamati a perseguire. Conseguentemente, «non seguono né attuano un disegno unitario; al contrario, essi si ispirano a logiche divergenti, che producono, in molti casi, risultati contraddittori» ⁽³⁵⁾. In tal senso occorre soffermarsi con maggiore attenzione sulla proceduralizzazione del sistema organizzativo descritto e su come essa si rifletta anche in ambito nazionale. Il modulo a rete del Sse, di natura informale, si svolge e si sviluppa secondo un disegno procedurale, in cui i soggetti componenti il *network* si coordinano e si collegano in forza di una

⁽³⁴⁾ Tale visione risponde alla dottrina, che in Italia deve la sua diffusione a Massimo Severo Giannini, per la quale sono le funzioni a determinare l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Si veda M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 1959, n. 23, 11 ss. ora in *Scritti (1955-1962)*, 4, 2004, 719 ss.

⁽³⁵⁾ L. Fiorentino, *L'organizzazione centrale*, cit., 165.

contitolarità di funzioni e di finalità comuni, ma non si compongono in un apparato istituzionale stabile e formalmente qualificato. La mancanza di unità organizzativa e la contemporanea presenza di amministrazioni agili e funzionali a soddisfare esigenze in divenire, favorisce la creazione di moduli organizzativi connaturati da fluidità, contrattualizzazione e relazioni orizzontali, per cui la procedura ricompone le amministrazioni nazionali in sistemi comuni, creando unità e stabilità. Le amministrazioni nazionali, integrate in sistemi amministrativi settoriali di natura extranazionale, denotano anch'esse una tendenza alla proceduralizzazione, mostrando una maggiore flessibilità ed adattabilità agli sviluppi socio-economici in continua evoluzione ⁽³⁶⁾. Tali soggetti, pertanto, sono dinamici e atti al cambiamento, ma altresì difficilmente definibili o inquadrabili in un archetipo preciso, e non sempre adeguatamente controllabili dai destinatari delle loro attività. Nondimeno, la proceduralizzazione favorisce l'applicazione di principi, garanzie e tecniche procedurali proprie del diritto amministrativo, con l'effetto di sopperire ai difetti di tipizzazione istituzionale e di *accountability* mediante garanzie formali e controlli reciproci di tipo orizzontale.

In terzo luogo, con riferimento agli effetti sul funzionamento dell'Istat, si è notato che il forte ancoraggio dell'Istat al sistema amministrativo europeo e la neutralizzazione dei meccanismi di controllo (di qualità statistica in capo ad Eurostat e tramite *peer-review* con riferimento ai principi del Codice della statistica) sono funzionali a rafforzare lo «scudo» di indipendenza dall'influenza politica nella produzione delle statistiche. La maggiore apertura al diritto e alle istituzioni extranazionali, l'accentuazione dello specialismo tecnico e l'incremento dell'indipendenza dai poteri politici, sono quindi combinati e interdipendenti. Favoriti dall'incremento della propria connotazione tecnico-specialistica, alcuni organismi si sganciano dal controllo governativo e stabiliscono relazioni, convengono linee d'indirizzo e condividono finalità o informazioni con organismi e autorità extranazionali, aventi natura giuridica e competenze speculari. Ciò è stato notato con riferimento all'Istat, ma riguarda anche altre pubbliche amministrazioni, di varia natura giuridica. Il diritto extranazionale svolge quindi un effetto peculiare su alcune figure giuridiche statali:

⁽³⁶⁾ In dottrina si è descritta la capacità di adattamento alle evoluzioni del sistema, definendola *relational rationality*, McCLENNEN, citato in *Public Governance in the Age of Globalization*, a cura di K.-H. Ladeur, Burlington, Usa, Ashgate, 2004, 5.

favorendo la giuridicizzazione e la neutralità dell'amministrazione a discapito del predominio degli organi rappresentativi, agevola lo «sganciamento» delle amministrazioni dalla direzione e dal controllo delle istituzioni statali, dagli indirizzi di governo e dalla direzione politica.

L'aumento di competenze e funzioni di natura tecnica, quindi, tende a coincidere — contribuendo al suo sviluppo — sia con un aumento di compiti connaturati da criteri neutrali, sia con un più forte collegamento degli stessi soggetti pubblici ad istituzioni e ordinamenti extranazionali. In tal senso può dirsi che in alcuni settori il diritto si slega dal potere politico entro cui era stato imbrigliato e, grazie al lavoro di strutture giuridico-amministrative di natura tecnica che partecipano alle decisioni per poi interpretarle e applicarle nella fase esecutiva, riguadagna la sua connessione con le radici e i valori di una civiltà, «il suo naturale carattere di specchio delle forze plurali» che si muovono nella società ⁽³⁷⁾. Ciò, a patto che riesca effettivamente a tradurre, cristallizzare e ordinare le istanze e i valori della società di riferimento. Di qui, l'esigenza di *accountability* degli organismi tecnici, che li porta ad aprirsi e a rendere conto — in misura crescente ma non sempre sufficiente — alla stessa società civile.

Infine, e coerentemente con quanto rilevato al punto precedente, si è notato che l'Istat rivela una situazione — tuttora *in fieri* — nella quale il ruolo prevalentemente tecnico e l'autonomia funzionale dell'ente lasciano intravedere la futura creazione di un sistema statistico europeo comune, stabile e indipendente dai poteri politico-istituzionali. La tendenza allo sviluppo di sistemi sezionali extranazionali, connaturati da neutralità, tecnicità e indipendenza dalla politica è ancora di difficile decifrazione. Alcuni soggetti, infatti, mostrano una predisposizione per tale modello, altri meno, rimanendo ancorati agli esecutivi nazionali. Con riferimento all'ordinamento italiano, si registra inoltre la coesistenza tra regimi globalizzati o europeizzati, in cui autorità nazionali ed extranazionali si collegano, cooperano, seguono regole comuni o si integrano reciprocamente, e regimi a vocazione prevalentemente nazionale, che non alterano i propri caratteri, conservando la struttura e la natura tradizionali.

⁽³⁷⁾ Così P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma, 2007, 14. Sul tema del diritto come ordinamento che riflette il sociale e nasce e si espande al di là e al di fuori del potere contingente si veda anche, dello stesso autore, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2007, 8 ss. e *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001, 4 ss. e *passim*.

Come notato, si conferma il problema della frammentazione del diritto ultrastatale ⁽³⁸⁾, ma traslato nel sistema nazionale, giacché alcuni settori si strutturano secondo un modello più nuovo e più adeguato a interloquire con le istanze extranazionali, mentre altri seguono quello più tradizionale. Ciò dà luogo ad asimmetrie e a perdita di unità, che, da un lato accentuano il carattere plurale degli interessi e allargano lo spazio giuridico di cura di questi ultimi, dall'altro possono appesantire il procedimento o diminuire le garanzie e le tutele giuridiche a favore dei cittadini, disorientati da un'autorità sempre più complessa e multiforme, con la quale è difficile interloquire.

⁽³⁸⁾ Si fa qui riferimento alla frammentazione sistemica propria del diritto globale che, non avendo un centro, né un ordinamento unitario e generale si sviluppa per connessioni e collegamenti tra istituzioni di settore, ossia tra i più di duemila regimi regolatori che si occupano dell'amministrazione di determinate materie. È stato notato che, tra le diverse conseguenze che produce sull'amministrazione nazionale, tale frammentazione del diritto globale ha l'effetto di frammentare l'unità statale e l'interesse nazionale. Questo «si disaggrega in una pluralità di interessi non facilmente riconducibili ad unità ed il tradizionale paradigma della unità dello Stato viene a perdere molta della propria forza. Questo effetto è accentuato dalla tendenza di numerosi uffici a «fare sistema» con i propri omologhi negli organismi ultrastatali e nei vari paesi membri, costituendo «reti» transnazionali», E. CHITI, *La dimensione europea*, cit., 398.