

**Può la finanziaria abolire e creare Autorità indipendenti
e, per di più, con un regolamento governativo?**

di Emanuele De Santis *
(3 novembre 2006)

Sono ormai passati quasi vent' anni da quando, con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322, veniva istituito il Sistema Statistico Nazionale (Sistan).

Tale normativa rappresentava una vera e propria rivoluzione nel servizio statistico del nostro Paese giacché sanciva il passaggio da un'amministrazione accentrata attorno all'Istat, ad un'organizzazione policentrica e pluralistica tesa alla valorizzazione, all'efficienza e alla trasparenza delle attività statistiche svolte da tutti gli uffici del Sistan ai differenti livelli istituzionali (centrale, regionale e locale), nonché da uffici statistici di soggetti privati, così come successivamente previsto dalla Legge 28 aprile 1998, n. 125.

L'integrazione funzionale delle diverse amministrazioni produttrici di informazione statistica, soddisfacendo le due opposte esigenze di pluralismo e unitarietà - assicurata dal ruolo di indirizzo e coordinamento ricoperto dall'Istituto Nazionale di Statistica - rispondeva, in tal modo, all'obiettivo primario di razionalizzazione dell'attività statistica. Obiettivo, questo, necessario per offrire agli operatori pubblici, alla collettività e alla comunità internazionale un'informazione statistica ufficiale completa, tempestiva e facilmente accessibile, oltre che imparziale, indipendente ed affidabile.

Allo scopo di assicurare un'effettiva rispondenza della statistica pubblica a tali principi, nonché a quelli delineati successivamente in sede comunitaria ed internazionale (in particolare, ci si riferisce a quelli enunciati dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite il 14 aprile 1994, fatti propri dalla c.d. "Legge statistica" attraverso il Regolamento 17 febbraio 1997, n. 322 del Consiglio dell'Unione Europea e ridefiniti, da ultimo, nel "Codice delle Statistiche Europee" adottato dalla Raccomandazione del 2 marzo 2005 della Commissione) il Decreto Legislativo 322/89 prevedeva l'istituzione di un apposito organo di vigilanza sulla produzione dell'informazione statistica del Sistan.

Veniva, così, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base all'art. 12, la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CoGIS) al fine di "garantire l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica" e, quindi, di vigilare sulla corretta applicazione delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza, sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche utilizzate e sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

Nonostante sia istituita presso la Presidenza del Consiglio, la Commissione è un organo indipendente ed è, oltretutto, collocata all'esterno del Sistema Statistico Nazionale per tutelarne maggiormente la posizione di neutralità ed incentivarne la funzione di vigilanza.

Anche la sua composizione, escludendosi la possibilità che i suoi membri possano essere, nello stesso tempo, responsabili di altri uffici del Sistan, unitamente al fatto che essi vengono nominati solo se ritenuti altamente qualificati sotto il profilo tecnico, risulta essere indice di imparzialità e di indipendenza, qualità imprescindibili affinché l'organo rappresenti davvero quel "luogo di garanzia del corretto svolgimento della funzione statistica e di tutela dei valori in gioco" [Endrici G., *La riorganizzazione della statistica pubblica: il Governo del sistema*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1990].

La Commissione, infatti, è composta da nove membri nominati con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, dei quali sei sono professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini o direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica non facenti parte del Sistema Statistico Nazionale, e tre alti dirigenti di enti e amministrazioni pubbliche, che godono di grande prestigio e competenza nelle discipline e nei campi collegati alla produzione, diffusione e analisi delle informazioni statistiche e che non siano preposti ad uffici facenti parte del Sistan.

Peraltro, a tutela dell'indipendenza della Commissione, il legislatore ha previsto che i suoi membri durino in carica sei anni e che non possano essere riconfermati. Tali membri sono da reputare inamovibili e hanno essi stessi il potere di

nomina del Presidente della CoGIS.

Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione ha potere di richiedere note informative ai responsabili dei diversi enti del Sistan, svolge audizioni tese a stimolare una positiva e dinamica interazione con i produttori di statistiche, fornisce valutazioni, note e raccomandazioni alle autorità competenti. Inoltre ha facoltà di formulare osservazioni e rilievi al presidente dell'Istat, riferendo, in casi gravi, direttamente al Presidente del Consiglio. Inoltre esprime il proprio parere in merito al Programma Statistico Nazionale (Psn) e trasmette annualmente al Parlamento un rapporto sulla attività svolta. Segnala, poi, casi di inosservanza di norme sulla privacy, collabora - qualora la natura tecnica dei problemi lo richieda - con il Garante per la protezione dei dati personali (una sua valutazione è, oltretutto, necessaria ai fini della sottoscrizione dei Codici di deontologia e di buona condotta relativi al trattamento dei dati personali nell'ambito del Sistema statistico nazionale).

Seppur non esente da problematicità operative, strutturali e finanziarie, la Commissione ha rappresentato in questi anni un modello di riferimento per l'istituzione di organismi simili nelle esperienze di altri paesi europei, del mondo e della stessa Unione Europea.

Non è chiara, pertanto, la ragione per cui l'art. 46 della Legge finanziaria stabilisce la soppressione della CoGIS. E ancor meno chiara appare la scelta di volerne istituire una nuova, denominata anch'essa Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, sempre costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ma questa volta disciplinata non da una fonte di primo grado, quale era il Decreto Legislativo 322/89, bensì da un Regolamento delegato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400.

Ed è da chiedersi se una siffatta fonte legislativa secondaria sia costituzionalmente congrua, visto che essa è destinata a disciplinare le nuove competenze della Commissione in materia di verifica dei flussi della spesa pubblica.

Per ciò che concerne la composizione della nuova Commissione, questa, come quella precedente, è formata da professori universitari e dirigenti della Pubblica amministrazione di elevata competenza tecnica nei settori statistico, economico e finanziario, i quali durano in carica sei anni e non sono rinnovabili. Ciò al fine di garantire i principi di indipendenza e di imparzialità che sottendono alla funzione della CoGIS.

Tuttavia, due modifiche rischiano di indebolire il ruolo della Commissione. Innanzitutto, la riduzione del numero dei membri da 9 a 5 comprime le capacità tecniche necessarie all'organo collegiale.

Secondo poi, la nomina del Presidente attraverso Decreto Presidenziale ai sensi dell'art. 17, comma 2 della Legge 400/88 - in luogo dell'elezione del Presidente tra gli stessi membri della CoGIS, come avveniva nel precedente regime - attribuisce un carattere "politico-governativo" a tale figura che dovrebbe, invece, rappresentare l'apice visibile del ruolo neutrale che la Commissione è chiamata a ricoprire.

Anche sotto il profilo funzionale, alcune disposizioni dell'art. 46 tendono a minare l'efficacia e la capacità d'intervento della CoGIS giacché vengono notevolmente indebolite svariate potestà precedentemente attribuitele.

In base al secondo comma dell'articolo, alla Commissione sono conferiti poteri di indagine, valutativi e propositivi nei confronti dell'Istat e degli altri enti del Sistan, nonché poteri di vigilanza sull'affidabilità, trasparenza e completezza dell'informazione statistica fornita dalle amministrazioni competenti in materia di finanza pubblica.

Non prevedere che la Commissione vigili sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari, sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche utilizzate, così come assegnare alla Commissione poteri di vigilanza sull'affidabilità, sulla trasparenza e sulla completezza dell'informazione statistica unicamente nei confronti delle amministrazioni che si occupano di finanza pubblica, escludendo che tali potestà possano essere esercitate nei riguardi di ogni altro ufficio del Sistan, significa, di fatto, privare la CoGIS di una vera funzione di vigilanza e garanzia nei confronti di tutta la statistica ufficiale prodotta da enti pubblici e privati appartenenti al Sistema.

Conseguentemente, venendo meno la preminenza della funzione di garanzia dell'informazione statistica prodotta dal Sistan nel suo insieme, risulta compromessa - o quanto meno messa in dubbio - l'indipendenza dell'organo stesso. La Corte costituzionale, infatti, con la sentenza 7 novembre 1995, n. 482, in merito all'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ha affermato che l'esercizio della funzione di garanzia è fondamentale al fine di individuare

l'indipendenza di una autorità amministrativa. Principio, questo, riaffermato dal Consiglio di Stato attraverso il parere n. 988/97 del 29 maggio 1998 in merito ad un atto dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, secondo cui "l'istituzione di autorità c.d. indipendenti risponde all'esigenza di assicurare una funzione amministrativa di garanzia in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo".

Sempre con riferimento alle attribuzioni conferite dalla nuova normativa alla Commissione, è bene mettere in evidenza come la mancanza di talune previsioni legislative possa finire per compromettere seriamente l'efficacia dell'organo.

In primo luogo, viene meno un manifesto potere di controllo sulla corretta applicazione delle norme inerenti la tutela della riservatezza, così come, invece, era stato previsto dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 281, il quale stabiliva l'obbligo per la CoGIS di segnalare al Garante per la protezione dei dati personali tutti i casi in cui venissero riscontrate inosservanze di tali norme. Più in generale, era poi prevista una collaborazione tra la Commissione e il Garante ogniqualvolta la natura tecnica dei problemi lo avesse richiesto, come nel caso della sottoscrizione del Codice deontologico e di buona condotta relativo al trattamento dei dati personali.

In secondo luogo, la CoGIS, qualora si venga a trovare in una situazione di contrasto nei confronti dell'Istat, viene privata anche della facoltà di riferire al Presidente del Consiglio circa la non esaustività dei chiarimenti ricevuti.

Così, oltretutto, risulta sacrificata l'esigenza di bilanciamento delle ragioni di efficienza (Istat) e di garanzia (Commissione) che finora si erano coniugate nell'area dell'esecutivo, stante la carenza di poteri tecnici realmente incisivi in capo all'organo vigilante.

Infine, l'art. 46, a differenza dell'abrogato art. 12, comma 2, del Decreto Legislativo 322/89, non fa più esplicito riferimento alla potestà, propria della Commissione, di esprimere un parere sul Programma Statistico Nazionale che viene sottoposto al Parlamento.

Atto che, invece, rappresenta uno dei momenti più significativi dell'attività della CoGIS, giacché comporta un controllo su tutta la produzione dell'informazione statistica ufficiale in merito ai principi di imparzialità, completezza, affidabilità, indipendenza scientifica ed efficienza economica, oltre che aderenza alle direttive dell'Unione Europea e ai principi internazionalmente riconosciuti, divenendo, altresì, uno strumento per una più ampia funzione di riflessione e stimolo per l'intera produzione statistica dagli enti del Sistan.

In conclusione, stabilire l'abolizione della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica attraverso una norma della Legge finanziaria risulta, pertanto, criticabile sia nel metodo che nel merito.

Tale scelta determina, infatti, un precedente pericoloso ove affida la sorte di un organo di garanzia ad un articolo della finanziaria delegando, altresì, - e senza stabilire un regime transitorio che salvaguardi la continuità dell'azione della Commissione, fondamentale per l'equilibrio di tutto il Sistema Statistico Nazionale - la vera attribuzione delle potestà ad una fonte di rango secondario, anziché prevedere più congruamente che sia una fonte primaria a disciplinarne i delicati poteri.

* Dottorando di ricerca in "Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate" Università di Roma "La Sapienza"