

Ufficio statistico delle Comunità europee

Ruolo e funzioni

L'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT) raccoglie ed elabora dati dell'Unione europea (UE) a fini statistici, promuovendo il processo di armonizzazione dell'approccio statistico tra gli Stati membri. La sua missione è quella di fornire all'UE un servizio informativo statistico di elevata qualità. L'EUROSTAT è stato istituito nel 1953 per soddisfare le richieste della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Con l'istituzione nel 1958 della Comunità economica europea, è diventato una Direzione generale della Commissione europea. Nella sua struttura attuale è suddiviso in sei Direttorati competenti in risorse umane; strumenti e metodologie statistiche; statistiche economiche e monetarie; mercato comune (v. Comunità economica europea), occupazione e statistiche sociali; statistica per l'agricoltura, la pesca, i fondi strutturali e l'ambiente; statistiche per le relazioni esterne.

Il compito principale di EUROSTAT consiste nel mettere a disposizione della Commissione europea, dei settori politici, economici, delle istituzioni pubbliche e private, delle università, della stampa, dati statistici attendibili e comparabili.

esso sovrintende alla produzione di statistiche comunitarie mediante la predisposizione di definizioni e classificazioni comuni, coordinando le altre direzioni generali della Commissione europea attive in campo statistico.

Il sistema attuale è essenzialmente nazionale e regionale ed EUROSTAT svolge soprattutto il ruolo di catalizzatore, normalizzando e rendendo comparabili le informazioni

statistiche raccolte a fini nazionali.

L'armonizzazione

La funzione fondamentale dell'EUROSTAT è quella di sviluppare un linguaggio statistico comune a tutti i paesi membri nel senso di creare un sistema statistico condiviso che abbracci i concetti, i metodi, le strutture e gli standard tecnici. EUROSTAT non raccoglie i dati, dal momento che questo compito è svolto dagli Istituti nazionali di statistica (INS) dei paesi membri i quali, dopo aver verificato ed analizzato i dati nazionali, li trasmettono all'EUROSTAT, il cui ruolo in questo caso si sostanzia nel consolidare i microdati e nell'assicurare la loro comparabilità mediante metodologie di armonizzazione. In particolare con la nascita dell'Euro è diventata pressante la necessità di misurare lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria. Ciò ha spinto verso una maggiore armonizzazione delle metodologie di raccolta ed elaborazione delle informazioni statistiche tra gli Stati membri stimolando fortemente il lavoro dei sistemi statistici nazionali con riflessi importanti sul miglioramento della qualità delle statistiche nazionali e il rafforzamento dell'importanza dell'EUROSTAT che assurge a un ruolo primario nel sostenere e supportare i processi politici ed economici che avvengono nell'Unione europea e nel fornire gli elementi conoscitivi a sostegno dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione degli interventi comunitari.

Il sistema statistico europeo

Il Sistema statistico europeo (SSE) può essere definito come la rete di rapporti tra le autorità statistiche nazionali e l'autorità statistica comunitaria per la produzione e la diffusione delle statistiche europee. Il SSE si caratterizza per una struttura organizzativa a tre livelli, nel quale operano EUROSTAT, gli INS e gli altri organismi statistici nazionali preposti in ciascuno Stato membro alla produzione e alla diffusione delle statistiche necessarie all'esercizio

delle attività dell'Unione europea. Da un punto di vista sostanziale, il SSE è un vero e proprio network di cui l'EUROSTAT rappresenta il nodo principale, anche se la sua funzione e struttura non è riconosciuta come tale in nessun atto giuridico e resta basata unicamente sulla volontà di cooperazione delle sue parti.

L'obiettivo del SSE è di assicurare la produzione di statistiche affidabili e confrontabili per l'insieme degli Stati membri dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE). In quest'ottica, il SSE coordina i propri lavori anche con quelli di organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OCSE), le Nazioni Unite, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale.

Ogni livello del SSE contribuisce alla realizzazione del programma statistico dell'Unione europea secondo il Principio di sussidiarietà, definito dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht. Di conseguenza, dal momento che la sussidiarietà implica che una funzione nazionale può essere trasferita a livello europeo solo se ciò risulta assolutamente necessario per l'ottenimento del risultato assoluto e se, così facendo, tale risultato può essere raggiunto in modo più efficiente, ciò si traduce nella piena autonomia per gli INS di produrre un certo dato statistico utilizzando una fonte amministrativa o predisponendo un'indagine statistica ad hoc, purché le caratteristiche finali del dato statistico corrispondano a quelle fissate a livello europeo. È a livello nazionale, infatti, che è massima l'efficienza dei processi di produzione statistica e si garantisce in questo caso un soddisfacente rapporto costo/efficacia evitando il sovraccarico di risposte presso le unità oggetto di indagine, soprattutto le imprese.

Le attività del SSE si concretizzano nella programmazione di progetti e iniziative, in un quadro pluriennale (cinque anni), e nella collaborazione per la definizione di metodi e norme, per l'armonizzazione dei concetti, classificazioni e processi di produzione, per il miglioramento della confrontabilità dei

dati, per l'interscambio e la diffusione dei dati, indicatori e analisi.

Il quadro normativo alla base del sistema statistico europeo

Sotto il profilo dei riferimenti normativi, l'attività statistica europea ha trovato una prima legittimazione nel 1992, quando la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa formulò una "Carta di principi" (Carta di Ginevra) di natura etica e politica sui principi fondamentali della statistica pubblica. Questa Carta costituisce la dichiarazione politica più importante in materia di autonomia scientifica della statistica; essa colloca le attività statistiche nel quadro normativo del rispetto dei valori e dei diritti dei suoi membri e, in particolare, afferma per la prima volta che la statistica deve rispondere ai principi universali di imparzialità, di scientificità, di legalità e di rispetto della riservatezza.

Successivamente, nel 1997, è stata data una solida base giuridica alle statistiche dell'Unione in tre importanti atti: la Decisione 281/97 della Commissione europea; il regolamento 322/97 del Consiglio dei ministri; il Trattato di Amsterdam del 1997.

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

Il regolamento 322/97 del Consiglio, noto come "Legge statistica di base", contiene disposizioni di carattere generale. L'obiettivo del regolamento è stato quello di creare, da un lato, un quadro normativo per organizzare in modo sistematico e programmatico la produzione delle statistiche comunitarie sulla base di norme uniformi e, ove

necessario, di metodi armonizzati, dall'altro di definire la divisione di responsabilità tra le autorità statistiche nazionali e comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il regolamento definisce i soggetti responsabili della produzione delle statistiche comunitarie all'art. 2; a livello comunitario EUROSTAT è responsabile dell'esecuzione dei compiti affidati alla Commissione nel settore statistico; mentre a livello nazionale l'individuazione dei responsabili, gli Istituti nazionali di statistica, avviene conformemente alla normativa di ciascuno Stato membro.

Il nuovo quadro della statistica comunitaria è stato, inoltre, ridefinito dal Trattato di Amsterdam: l'art. 213A (ora art. 285) del Trattato, emendando il precedente art. 213 del Trattato CE, che prevedeva statistiche con esclusiva competenza della Commissione, fa riferimento alle "rilevazioni statistiche della Comunità", dando a esse un carattere più ampio e facendo, quindi, diventare indispensabile il ruolo di EUROSTAT.

L'autonomia istituzionale di EUROSTAT

Con l'affermarsi dell'era della conoscenza è aumentato l'interesse generale per il dato statistico e le esigenze degli utilizzatori stessi che richiedono dati sempre più tempestivi, dettagliati ed accurati.

In quest'ottica, l'autonomia di EUROSTAT diventa una caratteristica imprescindibile, perché è fondamentale che i fruitori dei dati statistici abbiano non solo la consapevolezza che i dati offerti siano raccolti, costruiti e resi disponibili con rigore scientifico ma, inoltre, che la statistica ufficiale sia autonoma e indipendente dal potere politico.

Allo stato del Diritto comunitario, EUROSTAT rappresenta una Direzione generale della Commissione europea e di conseguenza

l'unica autonomia di cui gode è di tipo tecnico, sancita dall'art. 5 della Decisione 281/97 della Commissione europea sul ruolo di EUROSTAT riguardo alla produzione di statistiche comunitarie, che stabilisce: «nel proprio ambito di competenza, EUROSTAT provvede alla scelta delle tecniche scientifiche, delle definizioni e delle metodologie più adatte per il rispetto dei principi e per il conseguimento degli obiettivi indicati nel Regolamento di base», assicurando, quindi, esclusivamente l'indipendenza scientifica dell'EUROSTAT.

Al di là dell'autonomia scientifica l'EUROSTAT resta a tutti gli effetti uno strumento tecnico della Commissione europea e quindi sottoposto a tutte le regole burocratiche della Commissione stessa, soprattutto a quelle finanziarie. In particolare, dal punto di vista finanziario le risorse destinate all'EUROSTAT sono generalmente insufficienti. Ne consegue che i lavori statistici sono finanziati anche con fondi destinati ad altre Direzioni generali della Commissione. Questa situazione compromette ulteriormente la sua autonomia in quanto è concreto il rischio di concepire dei programmi in ragione di questa dipendenza, trascurando i bisogni di informazione di tutti gli altri utilizzatori. A tal riguardo, anche l'attuale formulazione dell'art. 285 del Trattato CE non appare del tutto soddisfacente, poiché prevede l'elaborazione di statistiche comunitarie solo «laddove necessario per lo svolgimento delle attività della Comunità», senza alcun riferimento all'interesse autonomo dei cittadini a conoscere l'evoluzione dei principali fenomeni economici, sociali o ambientali, nonché a valutare l'impatto delle stesse politiche comunitarie. A ciò si deve aggiungere che i confini tra le statistiche pubbliche (di interesse generale) e le statistiche di gestione (che interessano una determinata Direzione generale) sono piuttosto labili e non rigidamente determinati. Risulta quindi ovvio che in presenza di limiti finanziari, la Commissione privilegerà le proprie statistiche di gestione.

In sintesi, l'autonomia dell'EUROSTAT resta un punto di criticità da non sottovalutare soprattutto ora che EUROSTAT produce stime anticipate dei principali indicatori economici europei (PIL, produzione industriale, ecc.) per ridurre il divario tra Stati Uniti ed Europa nella tempestività di diffusione di questi dati, passando così dal ruolo di "assemblatore" di dati nazionali a quello di "produttore" autonomo di statistiche, ancorché aggregate a livello europeo. Si auspica, quindi, che venga modificato il suo assetto giuridico e si compia un'evoluzione istituzionale rendendo l'EUROSTAT un soggetto realmente autonomo e, quindi, a tutti gli effetti imparziale. L'imparzialità unitamente alla trasparenza si pone, infatti, come canone fondamentale per lo svolgimento del suo compito. Tale principio è diretto alla salvaguardia dell'attuazione della funzione statistica, in particolare in tutti quei casi in cui esiste un rischio, anche solo potenziale, di deviazione da essa e, quindi, quando coesistono interessi diversi da quelli che devono essere realmente presi in considerazione.

L'EUROSTAT e gli istituti nazionali di statistica

La produzione di statistiche europee è basata sul principio dell'armonizzazione dell'output e non dell'input, in quanto i singoli Istituti nazionali di statistica (INS) sono chiamati a produrre i dati richiesti, gestendo autonomamente gli aspetti organizzativi, finanziari e metodologici delle rilevazioni statistiche con l'unico vincolo che le caratteristiche finali dei dati corrispondano a quelle fissate a livello europeo.

L'intero sistema statistico europeo, di cui EUROSTAT costituisce il fulcro, si basa sul legame tra gli Istituti nazionali di statistica e l'EUROSTAT. Le interrelazioni tra i diversi enti sono alla base di questo sistema decentralizzato in cui l'EUROSTAT svolge, fondamentalmente, il ruolo di collettore dei dati raccolti dagli INS, garantendo, in particolare, la loro armonizzazione. Questo sistema decentralizzato presenta diversi vantaggi ma,

contemporaneamente alcuni problemi, in particolare, riguardo alla tempestività e alla qualità delle informazioni statistiche che sono fortemente condizionate dall'effettivo grado di cooperazione degli Stati membri.

La collaborazione tra gli INS ed EUROSTAT si fonda su strutture che valorizzano il dialogo fra i diversi soggetti. Le sedi di consultazione e di dialogo sono costituite da un numero crescente di Comitati e Gruppi di lavoro (GDL), ai quali occorre aggiungere altre strutture, come i gruppi di lavoro informali e i comitati di coordinamento (interni alla Commissione). Una nuova forma di cooperazione a livello comunitario è costituita dai Leadership groups (LEGS). Consiste nel delegare ad uno Stato membro, per un periodo limitato, il coordinamento delle attività di un gruppo di Stati membri insieme a EUROSTAT, sotto il controllo del Comitato del Programma statistico (CPS), al fine di sviluppare nuovi progetti statistici in settori non interamente disciplinati dalla legislazione comunitaria.

L'EUROSTAT e la qualità dell'informazione statistica. Il codice delle statistiche europee

Le statistiche ufficiali assolvono un ruolo fondamentale nelle società democratiche in quanto mettono a disposizione delle autorità pubbliche, dei politici, degli operatori economici e sociali nonché dei cittadini informazioni obiettive e imparziali sulla base delle quali è possibile adottare decisioni informate e dibattere apertamente talune tematiche. Di conseguenza, le statistiche ufficiali devono essere prodotte e diffuse conformemente a norme comuni che garantiscano l'ottemperanza ai principi di imparzialità, affidabilità, obiettività, indipendenza scientifica, efficienza economica e riservatezza statistica. Statistiche d'elevata qualità sono necessarie anche ai fini del monitoraggio e della revisione dell'attuazione di altre importanti iniziative politiche a livello europeo, quali la strategia di sviluppo sostenibile, le Politiche

dell'immigrazione e dell'asilo, ecc.

Nel suo complesso il SSE ottempera in grande misura alle prescrizioni in tema di indipendenza, integrità e responsabilità. L'enorme quantità e diversità delle statistiche prodotte e diffuse dalle autorità statistiche nazionali e dall'autorità statistica comunitaria nell'ambito di tale sistema, abbracciando statistiche che vanno ben oltre il settore del bilancio, rispettano le rigorose prescrizioni previste in materia di qualità e affidabilità. Di notevole importanza sono gli sforzi compiuti dall'EUROSTAT nella direzione di garantire un'elevata qualità dei dati statistici. In questa ottica si inquadra il Codice delle statistiche europee promulgato con la Raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005.

Il Codice comprende 15 principi da applicare riguardo alla produzione delle statistiche comunitarie. Il suo obiettivo è duplice: da una parte, accrescere la fiducia nelle autorità statistiche proponendo talune disposizioni istituzionali e organizzative e, dall'altra, 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. I principi sono raggruppati in tre sezioni concernenti rispettivamente il contesto istituzionale, i processi statistici e la produzione statistica.

Claudio Quintano (2008)