

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXVIII - n. 5-6 - Settembre-Dicembre 2015

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *Manovra di finanza pubblica 2016*
- › *Programmazione generale dei controlli per il 2016*
- › *Contratti segreti*
- › *Gruppi politici dei consigli regionali*
- › *Danno all'Unione europea*
- › *Pensione al genitore superstite di militare deceduto in missione di pace*
- › *Riscossione delle entrate in Europa e in Italia*
- › *Prevenzione della corruzione*
- › *Responsabilità disciplinare dei magistrati contabili*

5-6

DOTTRINA

IL SETTORE PUBBLICO CON RIFERIMENTO ALLA LISTA S13, RIGUARDANTE L'ELENCO ISTAT DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (*)

di Giovanna Bellitti

Sommario: 1. *La definizione di pubblica amministrazione nell'ordinamento.* – 2. *L'elenco delle pubbliche amministrazioni nella classificazione dell'Istat.* – 3. *Rilevanza dell'elenco per le funzioni istituzionali dell'Istat e per l'ordinamento nazionale.* – 4. *Segue. Altri richiami normativi: le norme di contenimento della spesa pubblica.* – 5. *Ulteriori considerazioni sui rinvii normativi all'informazione statistica.* – 6. *Appendice normativa e bibliografica.*

1. *La definizione di pubblica amministrazione nell'ordinamento*

L'attenzione di autorevoli commentatori si è spesso concentrata, negli ultimi anni, sulla definizione di pubblica amministrazione (1). Tali sforzi, lungi dall'addivenire a una enunciazione univoca, hanno piuttosto rafforzato l'idea di un sistema complesso e a geometria variabile, che muta i propri confini a seconda dell'utilizzo funzionale di tale definizione nei diversi ambiti di applicazione. In questo contesto si colloca la ricostruzione, effettuata in questo articolo, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat.

Attualmente, la definizione corrente di pubblica amministrazione è quella introdotta in materia di pubblico impiego dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (art. 1, c. 2). Tale definizione, successivamente confluita e ampliata nel testo unico di cui dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (art. 1, c. 2), prevede che “per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al Coni”. A tale disposizione rinviano numerosi complessi normativi, al fine di individuare e circoscrivere il proprio ambito di applicazione, anche in campi di regolamentazioni ulteriori rispetto al pubblico impiego (v., ad esempio, l'art. 2, c. 2, d.lgs. n. 82/2005, “codice dell'amministrazione digitale”; l'art. 11, c. 1, d.lgs. n. 33/2013, “obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”; l'art. 1, c. 34, l. n. 190/2012, “anticorruzione”).

Da alcuni anni a questa parte, con l'affermarsi in sede europea del principio dell'indifferenza della forma giuridica e della necessità di avere riguardo anche ad altri criteri di tipo sostanziale, ha assunto notevole importanza – in aggiunta a quella dell'art. 1 d.lgs. n. 165/2001 – un'altra definizione di pubblica amministrazione, riferita principalmente al settore della finanza pubblica, ma anche ad altri ambiti dell'azione amministrativa; si tratta di quella risultante dall'esteso rinvio fatto da varie norme di diritto interno all'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat.

2. *L'elenco delle pubbliche amministrazioni nella classificazione dell'Istat*

Va subito precisato che l'elenco delle pubbliche amministrazioni di cui si parla viene redatto dall'Istat a fini statistici e al termine di un complesso percorso di tipo metodologico-classificatorio. Tra i propri fini istituzionali, l'ente statistico ha infatti, in via generale, il compito di provvedere, in applicazione del d.lgs. 6 settembre

(*) Intervento al Seminario Istat-Corte dei conti su *Il Sec 2010 e i conti di finanza pubblica, il settore delle amministrazioni pubbliche, le imprese partecipate e controllate*, Roma, Corte dei conti, 12 giugno 2015.

(1) A titolo esemplificativo, v. G. Napolitano, *Pubblica amministrazione in Italia*, in www.treccani.it.

1989, n. 322 (art. 15, lett. e), “alla predisposizione delle nomenclature e metodologie di base per la classificazione e la rilevazione dei fenomeni di carattere demografico, economico e sociale”.

Nello specifico caso dell’elenco Istat, il regolamento Ce 21 maggio 2013, n. 549, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (Sec 2010), stabilisce che ciascuno Stato membro designi l’autorità statistica nazionale competente in materia; autorità statistica che coincide con gli istituti di statistica dell’Unione europea e che svolge, tra le altre, le attività classificatorie tecnico-statistiche di cui si dirà di seguito. L’obiettivo che si vuole conseguire, a livello Ue, con una classificazione che trova le proprie regole nel predetto regolamento Ce, è proprio quello di produrre dati comparabili e armonizzati a livello europeo e internazionale. In tale ambito, dunque, l’Istat è chiamato a predisporre, con cadenza annuale, il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, nell’ambito della procedura sui deficit eccessivi regolata dal Trattato di Maastricht.

L’elaborazione del conto economico consolidato si basa, tra l’altro, sulla corretta individuazione delle unità istituzionali che fanno parte del settore “amministrazioni pubbliche”, denominato “settore S13”, secondo i criteri fissati dal citato regolamento Sec 2010, che ha sostituito il previgente regolamento Ue n. 2223/96, Sec95 – Sistema europeo dei conti e sulla base delle indicazioni tecniche contenute nel *Manual on government deficit and debt-Implementation of Esa 2010*. Quest’ultimo costituisce uno strumento e una guida sul corretto trattamento delle questioni relative alle statistiche di finanza pubblica rilevate in ambito europeo e rappresenta perciò un “complemento indispensabile al Sec 2010 e uno strumento importante per gli statistici e gli specialisti che trattano questioni di finanza pubblica. Il Manuale fornisce, inoltre, un supporto per l’interpretazione degli strumenti metodologici utilizzati per la produzione di dati di finanza pubblica finalizzati all’Edp” (cfr. la prefazione del su citato Manuale).

Come emerge dalla nota esplicativa relativa a “Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche”, presente sul sito istituzionale www.istat.it, che di seguito si riporta integralmente, il percorso classificatorio si articola in un processo complesso, che consta di più fasi.

In particolare, secondo la nota metodologica, «sulla base del Sec 2010, il nuovo Sistema europeo dei conti, l’Istat predispose l’elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle “amministrazioni pubbliche” (settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. La compilazione dell’elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del Sistema statistico nazionale e comunitario. Il settore S13 “è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese” (par. 2.111, Sec 2010). Secondo il Sec 2010, ogni unità istituzionale viene classificata o meno nel settore S13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa. Seguendo tali criteri (cfr. par. 2.111-2.117, Sec 2010), le unità incluse nel settore delle amministrazioni pubbliche sono:

- a. unità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;
- b. società o quasi-società, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita ed esse siano controllate da un’amministrazione pubblica;
- c. istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche;
- d. fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche (par. 2.112).

Per stabilire se una unità controllata dalle amministrazioni pubbliche debba essere classificata nel settore S13, il Sec 2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l’applicazione del test *market/non market* (test del 50 per cento) e l’analisi delle condizioni di concorrenzialità in cui opera. Il test *market/non market* è funzionale alla distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita e verifica in quale quota le vendite coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) dell’unità istituzionale considerata.

Le condizioni di concorrenzialità in cui operano le unità istituzionali devono essere verificate mediante valutazioni qualitative che riguardano la struttura della domanda e dell'offerta (quali ad esempio le modalità di affidamento, le condizioni contrattuali di fornitura, il tipo di attività svolta)».

La riportata nota esplicativa Istat descrive le principali fasi del complesso accertamento classificatorio che precede l'inserimento degli enti e organismi nell'elenco Istat. In ragione di tale percorso, l'Istat provvede a verificare, in un'ottica pluriennale ma con verifica anno per anno, il possesso dei requisiti necessari all'inclusione nel settore delle amministrazioni pubbliche S13, le quali, secondo il Sec 2010, sono costituite dalle unità istituzionali pubbliche che siano produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita.

Il Sec 2010, al par. 2.12 (non innovando su tale aspetto il Sec95), definisce l'unità istituzionale come “un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale. Un'unità residente costituisce un'unità istituzionale nel territorio economico in cui ha il suo centro d'interesse economico prevalente se è dotata di autonomia decisionale e se dispone di una contabilità completa o è in grado di tenere una contabilità completa”.

Tra i momenti di maggiore rilievo del percorso di classificazione delle unità istituzionali, va ricordato, per la sua importanza, l'accertamento del requisito del controllo pubblico. In sede tecnica detto requisito viene accertato innanzi tutto attraverso l'esame degli elementi utili a descrivere i caratteri specifici del rapporto organico che intercorre tra l'istituzione e l'amministrazione pubblica. Il par. 20.15 del Sec 2010 prevede, infatti, che “il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinare la politica generale o il programma dell'unità”.

Sempre in sede di accertamento tecnico del controllo, per verificare se una data unità sia controllata dall'amministrazione pubblica, è necessario considerare i seguenti cinque indicatori di controllo: 1) la nomina dei funzionari; 2) altre disposizioni riguardanti gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro; 3) gli accordi contrattuali; 4) il grado di finanziamento; 5) l'esposizione al rischio.

Va precisato, in proposito, che un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire la presenza del controllo: se un'istituzione conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma per gli aspetti definiti dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica.

Sulla sussistenza del requisito del controllo pubblico le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno affermato, in una recente pronuncia relativa appunto all'elenco Istat, che “la sussistenza del requisito del controllo (così come inteso dai regolamenti europei) non presuppone necessariamente che l'amministrazione pubblica eserciti una supervisione generale sull'unità istituzionale, essendo sufficiente che l'ingerenza dell'amministrazione pubblica sia tale da influenzare la gestione di tale unità in modo significativo” (Corte conti, Sez. riun., n. 7/2013).

Come innanzi accennato, l'attività di classificazione è finalizzata ad accertare la presenza degli elementi indicati nella citata nota esplicativa e il requisito di produttore *non market* dell'unità istituzionale (cfr. par. 20.16, Sec 2010), in base al quale il requisito di “produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita di un'istituzione senza scopo di lucro è determinata, come per le altre unità delle amministrazioni pubbliche”, mediante l'applicazione del test del 50 per cento (il test *market/non market* prima ricordato), che ha lo scopo di verificare in quale percentuale le vendite coprano i costi di produzione dell'unità istituzionale in esame. Qualora le vendite (durante un periodo congruo di tempo preso come riferimento, stabilito di norma in tre anni), coprano più del 50 per cento dei costi di produzione l'unità è considerata di tipo *market*, cioè produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita e, dunque, non classificabile all'interno del settore delle pubbliche amministrazioni (par. 20.19-20.31, Sec 2010).

A conclusione dell'accertamento tecnico-statistico, gli enti e gli organismi che, esaminati in un'ottica pluriennale, all'esito finale della singola indagine statistica svolta anno per anno, risultano essere privi di uno o più requisiti previsti dalla normativa comunitaria, sono esclusi dal settore delle amministrazioni pubbliche, e viceversa.

3. Rilevanza dell'elenco per le funzioni istituzionali dell'Istat e per l'ordinamento nazionale

Come accennato nel paragrafo precedente, l'elenco sorge a fini classificatori statistici con due obiettivi.

Il primo riguarda l'ambito europeo e in tale contesto l'elenco è finalizzato a soddisfare il bisogno di classificazioni dei conti economici per l'analisi della situazione economica di uno Stato membro o di una regione; ai fini della comparabilità, tali conti sono elaborati sulla base di principi unici e di classificazioni comuni non

diversamente interpretabili, stabiliti dal regolamento Ce 21 maggio 2013, n. 549 (Sec 2010) e dal *Manual on government deficit and debt-Implementation of Esa* 2010. Il secondo obiettivo statistico riguarda il profilo della statistica ufficiale e gli obblighi di classificazione dei fenomeni economici e sociali, previsti tra i compiti dell'Istat dal già citato art. 15, lett. e), d.lgs. n. 322/1989. In tale ambito, l'elenco è utilizzato dall'Istat per i propri fini istituzionali di produzione delle rilevazioni e indagini previste dal Programma statistico nazionale (Psn), per le quali detto elenco è impiegato come riferimento per il "popolamento" di archivi, per la costruzione di campioni, per i controlli di qualità, ecc. (ad esempio, per i lavori previsti dal Psn sui bilanci consuntivi di varie tipologie di amministrazioni che usano come lista di partenza l'elenco delle amministrazioni del settore S13).

Il secondo obiettivo riguarda l'ordinamento interno, ove l'elenco Istat ha assunto negli ultimi tempi un crescente rilievo, in virtù dei numerosi rinvii normativi ad esso operati nel settore della finanza pubblica, ma anche di altri ambiti dell'azione amministrativa.

Il legislatore nazionale, dapprima con la legge finanziaria 2005 e successivamente con la l. 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), introducendo un limite all'incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni, ha previsto che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di finanza pubblica, per "amministrazioni pubbliche" debbano intendersi, tra l'altro, gli enti e i soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, individuati a fini statistici dall'Istituto nazionale di statistica sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari (cfr. artt. 1, c. 5, l. 30 dicembre 2004, n. 311; l. c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'art. 5, c. 7, d.l. 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 2012, n. 44).

L'utilizzazione del rinvio normativo non è recente. Il primo richiamo operato in tal senso all'elenco Istat si ebbe infatti con l. n. 311/2004 che disponeva (art. 1, c. 5): "Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005-2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica".

Attualmente con la l. n. 196/2009 (art. 1, c. 2), l'ambito di classificazione delle istituzioni pubbliche è stato definito ai fini dell'applicazione delle disposizioni di finanza pubblica e ampliato fino a ricomprendere un perimetro ampio che combina la classificazione di amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, l'elenco Istat e le autorità indipendenti. La disposizione in questione precisa, infatti, che "ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del c. 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

4. *Segue. Altri richiami normativi: le norme di contenimento della spesa pubblica*

Il rinvio all'elenco Istat si è successivamente esteso e molteplici altri testi di legge richiamano l'elenco Istat quale strumento per l'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure di riduzione e risanamento della spesa della pubblica amministrazione.

Tra le numerose norme di tal genere (e a mero titolo esemplificativo) si ricordano:

- il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), il cui art. 6, c. 3, prevede che "fermo restando quanto previsto dall'art. 1, c. 58, l. 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dall'1 gennaio 2011 le indennità, i gettoni, i compensi, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al c. 3 dell'art. 1 l. 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consi-

gli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2015, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma. Le disposizioni del presente comma si applicano ai commissari straordinari del governo di cui all'art. 11 l. 23 agosto 1988, n. 400 nonché agli altri commissari straordinari, comunque denominati. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio”;

- il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) (ad esempio art. 10, c. 13), il quale stabilisce che “per le medesime finalità di cui al c. 12, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il ministro vigilante, può disporre, con uno o più decreti, la riduzione delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, inclusi nell'elenco Istat ai sensi del c. 3 dell'art. 1 l. 31 dicembre 2009, n. 196. Sono esclusi gli enti territoriali, gli enti da questi vigilati e gli organi costituzionali. Gli organi interni di revisione e di controllo vigilano sull'applicazione di tale decreto, assicurando la congruità delle conseguenti variazioni di bilancio. Il maggiore avanzo derivante da tali riduzioni è indisponibile; con successivo decreto può essere reso disponibile”;

- il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) (ad esempio art. 3, c. 1), che prevede che “in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici Istat, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali”.

Da ultimo, si ricorda la l. 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2015), il cui c. 547 stabilisce che “le norme di contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi nonché quelle limitative delle assunzioni di personale, anche con forme contrattuali flessibili, previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non si applicano, fino al 31 dicembre 2015, alla società Expo 2015 s.p.a., in considerazione del suo scopo sociale. Restano fermi il limite di spesa delle risorse disponibili previste a legislazione vigente per la realizzazione del grande evento Expo Milano 2015 e l'applicazione delle disposizioni sui limiti massimi retributivi delle società pubbliche”.

5. Ulteriori considerazioni sui rinvii normativi all'informazione statistica

Il rinvio che le norme effettuano all'informazione statistica e alle classificazioni che vengono prodotte per finalità istituzionali statistiche merita alcune considerazioni di natura giuridica in merito agli effetti che tale riferimento comporta.

La prima valutazione riguarda la tecnica normativa, ovvero la differenza fondamentale fra l'elencazione di cui all'art. 1 d.lgs. n. 165/2001 (e altre similari) e il rinvio all'elenco Istat. Le pubbliche amministrazioni in tale ultimo caso, non sono individuate mediante definizione normativa di tassonomie generali e astratte, ma attraverso il rinvio ad un altro atto (l'elenco Istat) che le indica puntualmente.

È una tecnica legislativa già ampiamente utilizzata nel nostro ordinamento, consistente nel ricollegare a determinate classificazioni o dati della statistica ufficiale il verificarsi di determinati effetti giuridici. Mediante l'uso di tale tecnica legislativa viene di volta in volta attribuita una specifica rilevanza all'attività statistica ufficiale.

La seconda valutazione riguarda l'impatto che tali rinvii possono comportare, poiché l'utilizzo ad altri fini dell'informazione che nasce per scopi statistici (e che pertanto è redatta sulla base di criteri statistici, economici e sociali) può determinare aporie tra finalità statistiche ed esigenze giuridiche.

Sotto tale profilo, va evidenziato che l'informazione statistica, in generale, non dovrebbe essere usata ad altri scopi: *Individual data collected by statistical agencies for statistical compilation, whether they refer to natural or legal persons, are to be strictly confidential and used exclusively for statistical purposes* (Unece,

Fundamental principles of national official statistics 1992, Principles 6). Lo stesso codice delle statistiche europee (2011) prevede al Principio 5 (“Riservatezza statistica”) che “deve essere assolutamente garantita la tutela della *privacy* dei fornitori di dati (famiglie, imprese, amministrazioni e altri rispondenti), così come la riservatezza delle informazioni da essi fornite e l’impiego di queste a fini esclusivamente statistici”; a livello nazionale, poi, l’art. 9, c. 1, d.lgs. n. 322/1989 dispone che “i dati raccolti nell’ambito di rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale da parte degli uffici di statistica non possono essere esternati se non in forma aggregata ... e possono essere utilizzati solo per scopi statistici”.

Sotto altro profilo, va evidenziato che il rinvio all’elenco Istat consente l’individuazione delle pubbliche amministrazioni sulla base dell’effettivo esercizio di attività di interesse generale e non invece sulla base della natura giuridica degli enti. I criteri classificatori del Sec non si basano, infatti, su criteri giuridici ma tengono esclusivamente conto dell’effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla natura giuridica (pubblicistica o privatistica); un’opzione, questa, coerente con il già richiamato principio di irrilevanza della forma giuridica, affermato dalla stessa Corte di giustizia Ue.

Il riferimento all’elenco Istat consente, quindi, l’individuazione di un insieme ampio di soggetti pubblici, che comprende anche soggetti di natura privatistica.

In definitiva, il riferimento a un’elencazione “nominativa” delle pubbliche amministrazioni offre gli indubbi vantaggi di una più semplice individuazione dei destinatari delle norme riferite alla pubblica amministrazione e la possibilità di una identificazione “sostanzialistica” dei soggetti pubblici, prescindendo dalla rispettiva forma giuridica.

Tale opzione, però, necessita di un’accorta ponderazione sui rischi connessi con l’utilizzo dei risultati di una rilevazione di tipo statistico per finalità ulteriori a quelle sue proprie, anche alla luce del contenzioso che ha riguardato e riguarda l’elenco in discorso e delle norme poste a garanzia della attività statistica ufficiale.

6. *Appendice normativa e bibliografica*

La statistica ufficiale è oggetto di considerazione, nei suoi diversi aspetti, di norme, sentenze e testi di dottrina giuridica.

NORME, DISPOSIZIONI TECNICHE E NOTE METODOLOGICHE

A livello di norme primarie, i riferimenti fondamentali sono contenuti nel d.lgs. n. 322/1989 con il quale si è provveduto all’istituzione del Sistema statistico nazionale e alla riorganizzazione dell’Istat. Il d.lgs. n. 322/1989, nel disciplinare l’attività consistente nella “rilevazione, elaborazione, analisi, diffusione e archiviazione di dati statistici” (art. 1, c. 1) stabilisce che:

l’informazione statistica ufficiale è fornita al paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale (art. 1, c. 2), ovvero sia attraverso gli organismi individuati come “parti” di questo stesso “Sistema” dall’art. 2 del medesimo decreto;

le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale e i relativi obiettivi sono stabiliti dal programma statistico nazionale (art. 13, c. 1).

Tali previsioni sono state completate dalla disciplina puntuale dei profili ordinamentali e procedurali della statistica ufficiale dettata dallo stesso d.lgs. n. 322/1989 e dalla normativa secondaria emanata in attuazione di esso.

Sul piano contenutistico, la definizione normativa della statistica ufficiale deve inoltre ritenersi integrata dal riferimento ai principi in materia statistica individuati dall’art. 338 Tue e dal regolamento (Ce) n. 223/2009 e specificati nel c.d. “codice delle statistiche europee”.

I suddetti principi sono stati formalmente richiamati dal d.p.r. n. 166/2010 (regolamento recante il riordino dell’Istituto nazionale di statistica) – con il quale si è provveduto, in generale, a valorizzare il raccordo e il coordinamento tra la produzione statistica nazionale e quella europea – e ulteriormente esplicitati nel “codice italiano delle statistiche ufficiali” adottato con direttiva n. 10 Comstat, nel quale è riportata, sia pure a fini limitati, una espressa definizione di “statistiche ufficiali” (art. 1, c. 3).

Si vedano ancora, in materia, il regolamento Ce 21 maggio 2013, n. 549, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (Sec 2010), nonché: Eurostat, *Manual on government deficit and debt-Implementation of Esa 2010*, 29 agosto 2014; e la Nota esplicativa relativa a *Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche*, in www.istat.it.

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia Ce, Sez. VI, 15 maggio 2003, causa C-214/00, Commissione Ce c. Regno di Spagna, in *Giornale dir. amm.*, 2003, 897, con nota di M.P. Chiti;

Corte cost., 5 dicembre 1990, n. 536, in *Foro it.*, 1991, I, 2676, specificamente dedicata al tema della rilevanza giuridica del dato statistico ufficiale; 11 luglio 1961, n. 52, *ivi*, 1961, I, 1041; 13 luglio 1963, n. 128, *ivi*, 1963, I, 2059; 30 giugno 1988, n. 730, in *Rep. Foro it.*, 1989, voce *Anagrafe*, n. 2; 28 aprile 1989, n. 242, in *Foro it.*, 1989, I, 2065; 26 marzo 1990, n. 139, *ivi*, 1990, I, 2410; e 18 luglio 1991, n. 359, in *Rep. Foro it.*, 1991, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 121, che hanno contribuito in maniera determinante a definire le competenze di Stato e regioni in materia statistica e a chiarire i contenuti della funzione di indirizzo e coordinamento in materia statistica.

DOTTRINA

Alla ricostruzione e all'analisi degli aspetti costitutivi propri della statistica ufficiale e all'esame dei connessi profili ordinamentali sono stati dedicati numerosi studi da parte di autorevoli giuristi che si sono occupati di tali tematiche sia prima che dopo la riforma introdotta dal d.lgs. n. 322/1989. Tra i contributi più significativi si segnalano:

S. Cassese, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giornale dir. amm.*, 1996, 915;

S. Cassese, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007;

G. Napolitano, *Pubblica amministrazione in Italia*, in www.treccani.it, 2009;

A.M. Sandulli, A. Baldassarre, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. e società*, 1973, 96;

V. Cerulli Irelli, *Statistica (Sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990;

V. Cerulli Irelli, *Rapporto sul sistema statistico nazionale*, in *Il sistema statistico nazionale*, Roma, Istat, 1994, 9;

V. Cerulli Irelli, *Aspetti giuridici dell'ufficialità del dato*, in Atti della prima conferenza nazionale di statistica (Roma, 18-19 novembre 1992), Roma, Istat, 1993, 83;

V. Cerulli Irelli, *Problemi di ufficialità del dato statistico pubblico*, in Atti della seconda conferenza nazionale di statistica (Roma, 15-17 novembre 1994), Roma, Istat, 1995, 118;

V. Cerulli Irelli, *Diritto nazionale e diritto europeo nella nuova dimensione della statistica pubblica*, in R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1998, 53;

G. Bellitti, R. Ferrante, *Statistica*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 1977;

M.P. Guerra, *L'ordinamento statistico*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2003, 147;

G. Endrici, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 1092;

F. Merloni, *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Profili organizzativi e funzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 242.

* * *