

VERSIONE PROVVISORIA



**“Esame della proposta di modifica del regolamento CE n. 479/2009
del Consiglio per quanto riguarda la qualità dei dati statistici
nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi”**

**Audizione del Presidente dell’Istituto Nazionale di Statistica
Enrico Giovannini**

**Roma, 15 giugno 2010
V Commissione permanente
“Bilancio, tesoro e programmazione”
Camera dei Deputati**

Indice

1. La procedura sui deficit eccessivi

1.1 Una breve storia

1.2 Gli adempimenti previsti dalla normativa attualmente in vigore

2. L'assetto istituzionale e organizzativo in Italia

3. Il “caso greco” e la proposta di emendamento del regolamento 479/09 da parte della Commissione

4. Alcune valutazioni conclusive

“Esame della proposta di modifica del regolamento CE n. 479/2009 del Consiglio per quanto riguarda la qualità dei dati statistici nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi”

1. La procedura sui deficit eccessivi

1.1 Una breve storia

La sorveglianza della posizione fiscale dei paesi membri dell'Unione Europea (UE) si fonda essenzialmente sugli indicatori di deficit e debito pubblico in rapporto al Prodotto interno lordo (Pil) a cui fa riferimento il Protocollo sui deficit eccessivi allegato al Trattato istitutivo dell'Unione Europea. L'efficacia della sorveglianza per le politiche di convergenza dipende dunque in modo cruciale dalla qualità di tali indicatori. Essi devono essere coerenti con il sistema di riferimento scelto e collegabili in modo trasparente alle grandezze che ne costituiscono la base di calcolo. Nel caso particolare, la qualità dei dati è definita sulla base dei seguenti criteri:

- conformità alle norme contabili del sistema europeo dei conti (SEC95);
- completezza, affidabilità, tempestività e coerenza dei dati.

Già agli inizi degli anni '90 l'attuazione della sorveglianza è stata disciplinata dal Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio del 22 novembre 1993, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. A seguito dei problemi riguardanti l'affidabilità dei dati trasmessi dalla Grecia per la sua adesione all'Unione Monetaria, il Regolamento n. 3605/93 è stato successivamente emendato in modo rilevante dal Regolamento (CE) n. 2103/2005 del Consiglio, del 12 dicembre 2005. In particolare, il testo precedente è stato emendato nelle parti che riguardano la qualità dei dati statistici, così da renderlo coerente con le disposizioni del *Code of best practice* adottato dal Consiglio Ecofin il 18 febbraio 2003. Inoltre, il Regolamento n. 2103/2005 ha ridisegnato le modalità e la tempistica della Notifica dei dati di finanza pubblica alla Commissione da parte dei paesi membri. Tuttavia, la richiesta di maggiori poteri di controllo da parte della Commissione è stata soddisfatta solo in parte attraverso tale regolamento, viste le obiezioni di diversi paesi membri.

All'inizio del 2009 tutta la materia è stata riorganizzata dal Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato che istituisce l'Unione

Europea (*codified version*). Va segnalato che il nuovo provvedimento non ha introdotto modifiche di rilievo ai contenuti del precedente regolamento.

1.2 Gli adempimenti previsti dalla normativa attualmente in vigore

Gli Stati Membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione (la cosiddetta “Notifica sull’indebitamento netto e sul debito” – Notifica EDP), anteriormente al 1° aprile e al 1° ottobre di ogni anno, l’ammontare effettivo e previsto dei principali saldi di finanza pubblica: disavanzo pubblico, fabbisogno del settore pubblico e debito pubblico, insieme al Pil e ad alcune grandezze di bilancio rilevanti. Allo stesso tempo sono trasmesse le tavole di raccordo tra i saldi indicati, insieme a un set di tabelle di dettaglio sulle operazioni più rilevanti. Tutte le grandezze sono trasmesse per l’anno t (previsioni) e per gli anni da t-1 a t-4 (dati effettivi, a loro volta classificati come provvisori, semidefinitivi e definitivi).

Gli Stati Membri debbono anche comunicare alla Commissione quali autorità nazionali sono responsabili della documentazione richiesta dalla procedura per i disavanzi eccessivi (art. 3 Regolamento CE n. 479/2009).

La Commissione, attraverso Eurostat, valuta periodicamente la qualità dei dati di bilancio trasmessi dagli Stati Membri. La qualità, come abbiamo già ricordato, è intesa come corretta applicazione delle regole del SEC, oltre che come completezza, affidabilità, tempestività e coerenza dei dati. La valutazione è effettuata con particolare riguardo alla delimitazione del settore delle Amministrazioni pubbliche, alle classificazioni delle operazioni e delle passività e al momento di registrazione. La qualità dei dati nell’ambito della Notifica è misurata essenzialmente dalla corretta ricostruzione dei quadri di raccordo tra le grandezze fondamentali della finanza pubblica: fabbisogno del settore pubblico, indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e debito pubblico, cioè dalla capacità di spiegare il passaggio dal primo, calcolato secondo i criteri della contabilità pubblica, al secondo, calcolato secondo i criteri del SEC, e da quest’ultimo alla variazione del debito pubblico. La qualità dei raccordi si riflette nella cosiddetta “discrepanza statistica” che misura la componente di residuo non spiegato e che deve mantenersi entro limiti contenuti.

2. L’assetto istituzionale e organizzativo in Italia

Per l’Italia la trasmissione della Notifica EDP è effettuata sotto la responsabilità dell’Istat. Il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) e la Banca d’Italia, che elaborano i dati rispettivamente del fabbisogno del settore pubblico (nonché delle previsioni) e del debito delle Amministrazioni pubbliche, collaborano con l’Istat alla compilazione della Notifica.

Il controllo della qualità dei dati da parte di Eurostat avviene sia nell’ambito del cosiddetto “clarification round” successivo ad ogni invio, sia nell’ambito delle visite

di dialogo, condotte regolarmente da Eurostat presso gli Stati Membri, sia ancora attraverso la documentazione sulle fonti e le metodologie applicate (EDP Inventory), trasmessa obbligatoriamente ad Eurostat da ogni paese. Le tavole della Notifica sono diffuse dall'Istat il 22 ottobre e il 22 aprile di ogni anno attraverso un comunicato stampa diffuso e pubblicato in contemporanea con Eurostat, a conclusione dei "clarification round".

Dal punto di vista organizzativo il processo di compilazione del set di tavole che compongono la Notifica EDP si attua attraverso una stretta collaborazione tra Istat, MEF e Banca d'Italia, sancita e regolata da Convenzioni o Protocolli d'intesa che interessano, oltre a queste tre istituzioni, i ministeri tenuti alla trasmissione di dati su aspetti specifici (Ministero della Sanità, Ministero della Difesa, ecc.). In particolare, le Convenzioni regolano tutti gli aspetti relativi alla trasmissione dei dati, il loro contenuto, i tempi e i formati.

Ai fini dell'analisi della qualità dei dati trasmessi ad Eurostat con la Notifica EDP è inoltre costituito un Gruppo di lavoro permanente coordinato dall'Istat, cui partecipano i rappresentanti del MEF e della Banca d'Italia. Il Gruppo di lavoro si riunisce in occasione delle due trasmissioni della Notifica (e ogni volta si ritenga necessario) per analizzare i singoli aspetti collegati alla registrazione di specifiche operazioni e per valutare i risultati del raccordo tra i saldi fondamentali di finanza pubblica prodotti dalle diverse istituzioni.

La trasmissione della Notifica EDP ad Eurostat è dunque un processo complesso che richiede un continuo scambio di informazioni tra tutte le Istituzioni coinvolte ed il ruolo di coordinamento svolto dall'Istat nell'ambito della procedura è stabilito a garanzia dell'indipendenza e della trasparenza del processo di costruzione di indicatori fondamentali per la valutazione delle politiche di convergenza dei paesi UE.

3. Il "caso greco" e la proposta di emendamento del regolamento 479/09 da parte della Commissione

La crisi di fiducia seguita alle pesanti correzioni dei dati trasmessi dalle autorità greche in occasione della Notifica di ottobre 2009 e le difficoltà in cui si è trovato l'organismo incaricato di monitorare la correttezza delle stime (l'Eurostat) sono alla base della recente proposta della Commissione (presentata il 16 febbraio 2010) di modificare il Regolamento n. 479/2009 relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, per la parte che riguarda la qualità dei dati statistici. Come già ricordato, il Regolamento n. 479/2009 prevedeva già la possibilità per la Commissione di esaminare tutti gli aspetti di natura statistica relativi ai dati trasmessi dai paesi in occasione della Notifica. Gli strumenti attraverso i quali questo può avvenire sono:

- le formali richieste di chiarimenti;

- le visite periodiche (su base regolare ogni due anni);
- la possibilità di effettuare visite di controllo su temi specifici (le cosiddette visite “metodologiche”) ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità.

Da notare che gli interventi di quest’ultimo tipo sono stati attuati fino ad oggi nei confronti di un solo paese (proprio la Grecia) e, secondo la normativa vigente, possono riguardare soltanto gli aspetti statistici, mentre non vi è l’obbligo per gli Stati Membri di consentire alla Commissione l’accesso alle fonti dei dati richiesti.

Dopo il “caso greco”, la Commissione ha ritenuto necessario chiedere un ampliamento del potere di controllo sulla qualità dei dati per assicurare il pubblico e i mercati. La successiva discussione in seno al gruppo di lavoro statistico del Consiglio ha portato alla formulazione di una proposta di compromesso da parte della presidenza spagnola rispetto al testo presentato dalla Commissione il 16 febbraio 2010. La nuova proposta è stata sottoposta, insieme alla bozza originaria, al COREPER (2 giugno) e successivamente all’attenzione dell’Ecofin (8 giugno), che ha espresso l’accordo sul principio generale del rafforzamento delle regole esistenti per la fornitura dei dati statistici. Il testo verrà ora inviato al Consiglio per la sua approvazione formale, dopo il parere del Parlamento Europeo.

Nella proposta elaborata finora il rafforzamento dei poteri da parte dell’organo europeo di controllo si concretizzerebbe in una serie di elementi, che vengono descritti di seguito:

- i controlli effettuati in occasione delle visite “metodologiche” previste dal regolamento emendato non saranno più confinati ai soli aspetti statistici, ma dovranno riguardare le informazioni che stanno alla base della costruzione dei conti del complesso delle Amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, quali le operazioni finanziarie e i conti patrimoniali, le indagini statistiche e i questionari pertinenti, nonché tutti gli altri documenti contabili rilevanti;
- nel quadro del rafforzamento dei suoi poteri, la Commissione (Eurostat) deve potere ottenere la piena collaborazione degli Stati Membri, anche attraverso la possibilità di utilizzare, in occasione delle visite di controllo, l’assistenza di esperti nazionali (precedentemente indicati dai paesi sulla base di criteri dettati dalla Commissione) che dovranno fornire una consulenza specialistica indipendente;
- lo Stato Membro interessato dovrà prontamente rendere accessibile la documentazione richiesta. Resta salvaguardata la confidenzialità-riservatezza dei dati in esame, che possono essere forniti soltanto alla Commissione e in merito ai quali gli esperti partecipanti alle visite di controllo dovranno impegnarsi formalmente al rispetto del principio della confidenzialità;
- secondo la nuova proposta, Eurostat può decidere di effettuare le visite “metodologiche” presso uno Stato Membro solo in casi eccezionali e quando

venga ravvisato un rischio sulla qualità dei dati: nella bozza di compromesso sono individuati come potenziali indicatori di questo rischio le frequenti revisioni delle stime, la fornitura di chiarimenti inadeguati, la persistenza di discrepanze rilevanti non spiegate nei quadri di raccordo tra i diversi indicatori;

- la decisione di effettuare le visite dovrebbe restare comunque una prerogativa del solo Eurostat. Nella bozza di compromesso della presidenza spagnola, su indicazione della grande maggioranza dei paesi, è stato introdotto l'obbligo per Eurostat di informare della decisione presa e dei successivi sviluppi il Comitato Economico e Finanziario e il Comitato delle Statistiche Monetarie e Finanziarie e della Bilancia dei Pagamenti (CMFB), organismo consultivo che opera presso Eurostat ed è formato da rappresentanti degli istituti nazionali di statistica e delle Banche Centrali;
- nella bozza di regolamento, infine, si ribadisce l'obbligo per gli Stati Membri di adottare le misure necessarie per garantire che le istituzioni e i funzionari che hanno il compito di effettuare la Notifica EDP agiscano in piena responsabilità e nel rispetto dei principi del Regolamento (CE) n. 223/2009 (indipendenza professionale, imparzialità, obiettività). Questo riferimento implica che nel futuro dovrà essere dedicata una attenzione ancora maggiore allo status, al livello delle competenze e al contesto istituzionale in cui si trovano ad operare i contabili nazionali degli istituti nazionali di statistica e i funzionari delle altre istituzioni coinvolte.

4. Alcune valutazioni conclusive

Le recenti turbolenze sui mercati finanziari e valutari, legate anche alla valutazione della capacità dei paesi maggiormente indebitati di intraprendere con successo un percorso di risanamento finanziario, hanno messo in evidenza quanto sia importante disporre di dati affidabili e tempestivi sull'andamento dell'economia e della finanza pubblica, e quindi quanto sia cruciale la credibilità delle statistiche degli Stati Membri e delle istituzioni che devono controllare l'affidabilità delle stime. Di conseguenza, la proposta di regolamento è accolta favorevolmente dall'Istat, il quale condivide appieno l'obiettivo di migliorare la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica.

A fronte delle novità fin qui descritte va segnalato che l'organizzazione che l'Italia si è data per affrontare il complesso problema della trasmissione dei dati statistici sul disavanzo e sul debito nell'ambito della procedura dei deficit eccessivi è pienamente coerente con la direzione indicata dal quadro normativo europeo vigente, nonché con la bozza di regolamento. Tuttavia, occorre mettere in evidenza che:

- Il mantenimento di un tale assetto richiede risorse finanziarie adeguate. Da questo punto di vista va sottolineato come, a partire dall'anno 2010, il contributo statale al bilancio ordinario dell'Istituto nazionale di statistica sia stato ridotto da circa 170 milioni di euro a 150 milioni di euro, valore che ha poi subito una ulteriore riduzione. Tale livello di risorse, come certificato dai revisori dei conti, non appare sostenibile a partire dall'anno 2011, a fronte di un ammontare di spese pari a circa 200 milioni annui. Di conseguenza, si rappresenta ancora una volta la necessità che lo stanziamento ordinario all'Istituto venga stabilito a livelli adeguati per soddisfare la domanda crescente di informazioni statistiche, come dimostrato dai regolamenti comunitari continuamente stabiliti dal Consiglio e dal Parlamento Europeo (15 in più nell'ultimo biennio).
- Con le modifiche proposte al regolamento della procedura EDP, le autorità nazionali dovranno adottare misure appropriate per assicurare l'indipendenza e l'autonomia degli istituti nazionali di statistica e la *accountability* dei funzionari preposti alla compilazione delle statistiche oggetto della Notifica. Si segnala, a tale proposito, che il Governo deve emanare un DPR per il riordino dell'Istat, già esaminato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, nel quale l'indipendenza e l'autonomia organizzativa dell'Istat, nonché il suo ruolo di interlocutore unico in materia statistica della Commissione Europea, vengono esplicitamente riconosciute e meglio raccordate con la normativa comunitaria in materia statistica. Si spera quindi che l'iter del provvedimento si concluda al più presto.
- È già stato sottolineato che la qualità dei dati, su cui oggi si concentra l'attenzione, si fonda in larga misura sulla valutazione della coerenza tra i saldi di finanza pubblica. I risultati statistici dipendono in modo cruciale dalla armonizzazione delle classificazioni, degli schemi contabili e dei comportamenti contabili degli enti che compongono le Amministrazioni pubbliche. In questa direzione va ricordato che la legge 196/2009 di riforma della contabilità pubblica e la legge 42/2009 sul federalismo fiscale, che perseguono un rafforzamento del coordinamento e dell'armonizzazione fra i diversi livelli di governo nell'ambito delle rappresentazioni contabili, costituiscono un'occasione fondamentale per il miglioramento dell'intero processo di raccordabilità dei conti. Vanno in questa direzione le attività legate all'armonizzazione dei principi contabili per le quali l'Istat è stato chiamato a collaborare con le istituzioni competenti e quelle relative alla completa adozione della classificazione internazionale Cofog nell'articolazione delle missioni del bilancio dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche. Naturalmente l'adozione da parte di tutte le Amministrazioni pubbliche di classificazioni e di principi contabili raccordabili con il Sistema europeo dei

conti consentirebbe una maggiore confrontabilità tra le informazioni relative ai diversi paesi membri dell'Unione Europea e favorirebbe un migliore coordinamento delle politiche di bilancio.

- Infine, va segnalato che in diversi provvedimenti normativi, tra i quali la manovra appena varata, allo scopo di identificare le amministrazioni oggetto di alcune misure, si fa riferimento alla lista definita dall'Istat (cosiddetta "lista S13"), che riunisce gli enti rilevanti ai fini della compilazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. A tale proposito, si rappresenta l'opportunità di definire procedure più efficienti di fornitura all'Istat, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni necessarie alla valutazione della posizione dei singoli enti (ad esempio, i dati anagrafici, l'atto costitutivo, ecc.), e in particolare da parte dei soggetti economici di nuova costituzione, a qualsiasi titolo controllati o partecipati dalle amministrazioni già incluse nella lista S13. Ciò consentirebbe di accelerare la valutazione da parte dell'Istituto dei casi in esame, anche al fine di meglio rispondere a eventuali quesiti provenienti dalle autorità comunitarie.