



PROPOSTA DI LEGGE
“MODIFICHE ALLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N.196,
CONSEQUENTI ALLE NUOVE REGOLE ADOTTATE DALL’UNIONE EUROPEA
IN MATERIA DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE
DEGLI STATI MEMBRI” (C. 3921)

Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini

Roma, 20 gennaio 2011

V Commissione “Bilancio, Tesoro e Programmazione” della Camera dei Deputati
V Commissione “Programmazione Economica, Bilancio” del Senato della Repubblica

Indice

Premessa

L'informazione statistica sui bilanci e i fabbisogni: la nuova tempistica del ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio

Completezza e qualità dell'informazione contenuta nel Documento di economia e finanza pubblica (DEF)

L'utilizzo della lista delle Amministrazioni Pubbliche a fini giuridico-amministrativi

Il ruolo della statistica e le funzioni dell'Istat nella nuova governance europea

La prospettiva europea

Verso un nuovo Sistema statistico nazionale

Allegato: Il ciclo e gli strumenti della programmazione secondo la legge 196 del 2009 e la proposta di legge C 3921 del 2010

Premessa

Questa audizione ha per oggetto l'adeguamento della recente Legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica alle nuove regole di *governance* economica dell'Unione europea. Si tratta di cinque regolamenti e una direttiva proposti dalla Commissione Europea dopo che la crisi economica ha messo in luce la fragilità dei sistemi finanziari di diversi paesi dell'Unione, che rafforzano e allargano considerevolmente l'ambito della sorveglianza comunitaria sulla stabilità macroeconomica rispetto alla verifica sui saldi di bilancio prevista dal Patto di stabilità e crescita. Le proposte della Commissione contengono diverse innovazioni:

- **nel processo di monitoraggio**, realizzando una sorveglianza preventiva sugli squilibri macroeconomici esterni e interni, prevedendo un'azione integrata tra le diverse componenti, compresa la pianificazione strategica, istituendo il *peer reviewing* e, in generale, rafforzando la capacità di indirizzo e sanzione delle istituzioni comunitarie;
- **sotto il profilo normativo**, attraverso l'istituzione del *semestre europeo* e, a livello nazionale, affiancando al Programma di stabilità i Programmi nazionali di riforma;
- **in termini di tempistica e ampiezza delle informazioni** prodotte dai singoli stati membri, sia dalle autorità governative, sia dagli Istituti di statistica.

Peraltro, segnalo che il coinvolgimento dell'Istat nelle attività previste dalla Legge 196/2009 riguarda diversi aspetti tra loro collegati, ed è anch'esso in evoluzione. Infatti:

- l'Istituto è responsabile della produzione di informazione statistica per le autorità di governo nazionali e, ora, direttamente per la Commissione europea, attraverso gli indicatori del nuovo sistema di monitoraggio, nonché gli indicatori, le previsioni e le valutazioni precedentemente prodotti dall'Isae;
- l'informazione statistica prodotta dall'Istat in tema di finanza pubblica poggia, in larga misura, su informazioni fornite dalle Amministrazioni pubbliche, in un quadro normativo definito proprio dalla Legge 196;

- il rafforzamento dell'attività di sorveglianza comunitaria prevede anche un rafforzamento della *governance statistica*: tra le misure prese vi è, ad esempio, l'attribuzione ad Eurostat, l'Ufficio di statistica europeo (che è parte della Commissione), di poteri di ispezione sulla produzione dei conti nazionali che erano stati sollecitati da tempo, ma mai conferiti fino allo scoppio della crisi della Grecia, che ha posto con forza la questione dell'imparzialità dell'informazione statistica e dell'autonomia degli istituti di statistica.

Nel mio intervento, pertanto, affronterò le richieste informative da parte della Commissione bilancio su cui l'Istituto ha competenza, ma anche alcuni aspetti della Legge 196 ritenuti di particolare rilievo per l'attività dell'Istituto – in parte già rilevati in questa stessa sede in occasione dell'audizione sul disegno di legge di contabilità – e farò alcune considerazioni sull'evoluzione del ruolo dell'Istat e della componente statistica nel quadro del nuovo sistema europeo di *governance* economica.

L'informazione statistica sui bilanci e i fabbisogni: la nuova tempistica del ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio

La proposta di legge C. 3921, in ottemperanza agli obblighi previsti dal “semestre europeo”, introduce modifiche nei contenuti e, soprattutto, nella tempistica con cui devono essere resi disponibili i documenti di finanza pubblica previsti dal ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. In particolare, il nuovo Documento di economia e finanza (DEF), di cui all'art. 2, comma 2 della proposta di legge, predisposto dal Ministero dell'economia e finanze e presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, raccoglie una serie di contenuti ed informazioni che nell'ambito del ciclo di programmazione definito con la L. 196/2009 venivano resi disponibili in documenti distinti e in momenti diversi dell'anno: in particolare la REF (15 aprile), la DFP (15 settembre) e l'aggiornamento del Programma di stabilità e crescita (dicembre)¹.

¹ Il ciclo di programmazione e bilancio previsto dalla legge 196 del 31 dicembre 2009 prevedeva:

- *entro il 15 aprile, con la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF)*, i dati di consuntivo relativi all'andamento dell'economia, al conto economico e al conto di cassa delle amministrazioni pubbliche
- *entro il 15 settembre, con la Decisione di finanza pubblica (DFP)*, il quadro pluriennale delle previsioni economiche e gli obiettivi programmatici di politica economica e di finanza pubblica (questi ultimi articolati attraverso le previsioni a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito per i sottosettori istituzionali); Il documento forniva inoltre l'indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare per il periodo di programmazione gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio per i principali settori di spesa (previsioni a politiche invariate), nonché, a fini conoscitivi, il valore atteso del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle amministrazioni pubbliche.
- *entro il 15 ottobre, sulla base del DFP, la presentazione al Parlamento da parte del Governo della manovra di finanza pubblica*, composta dal disegno di legge di stabilità (LS) - che sostituisce la Legge finanziaria - e dal disegno di legge del bilancio dello Stato (DLB);
- *nell'arco di dicembre, l'invio dell'aggiornamento del Programma di stabilità e crescita dal Governo alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea.

Il DEF è funzionale alla predisposizione e trasmissione entro il 30 aprile al Consiglio e alla Commissione europea del Programma di stabilità (PSC) e del Programma nazionale di riforma (PNR). Una nota di aggiornamento del DEF è prevista (art. 2, comma 3 della proposta di legge) entro il 25 settembre, contenente, tra le altre cose, l'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento, e gli elementi necessari a recepire le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al PSC e al PNR.

Ai fini della predisposizione dei documenti di finanza pubblica, l'Istat fornisce sistematicamente le informazioni di base utilizzate per le previsioni del quadro macroeconomico (principalmente i dati trimestrali del Pil e delle sue componenti, diffusi il 10 marzo), nonché dei conti e degli aggregati del settore delle Amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, in parte regolate dal protocollo di intesa con il MEF del 21 gennaio 2009 per "la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzati all'attività statistica e di ricerca scientifica".

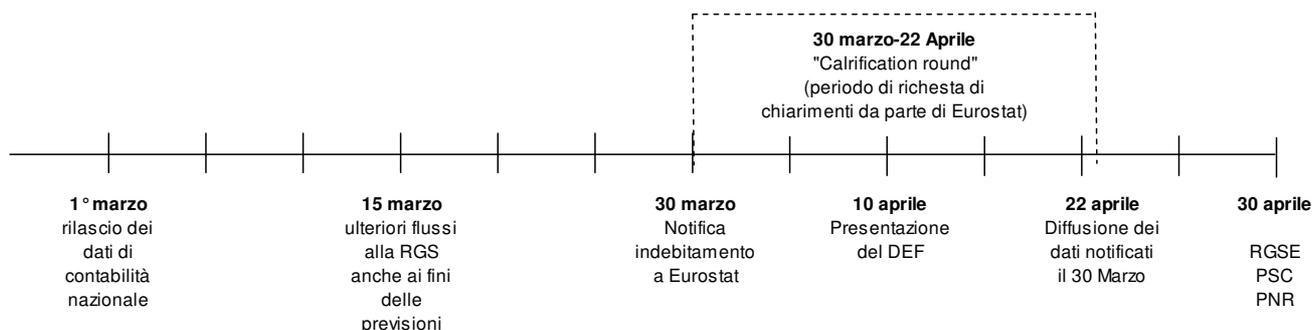
Fino ad oggi, tali informazioni sono state fornite con il rilascio dei dati di contabilità nazionale effettuato il 1° marzo di ogni anno e attraverso elaborazioni integrative trasmesse dall'Istat al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - RGS) nell'arco della prima metà di marzo, in tempo utile per la predisposizione delle analisi dei dati di consuntivo e dell'aggiornamento delle previsioni contenute nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) entro il 15 aprile (art. 12, commi 1-6, della L. 196/2009). Immediatamente dopo, fino all'inizio di aprile, ulteriori elaborazioni sono state fornite all'ISAE ai fini della predisposizione delle analisi contenute nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, predisposta entro il mese di aprile (art. 12, comma 7, L. 196/2009).

La nuova tempistica prefigurata dalla proposta di legge C. 3921 potrebbe implicare che l'Istat renda disponibili anticipatamente numerose elaborazioni, soprattutto quelle che attualmente fornisce nell'arco della prima metà del mese di marzo, successivamente al rilascio dei dati di contabilità nazionale. Si tratta delle elaborazioni fornite per la REF che, in base alla proposta di legge, andrebbero in futuro fornite in tempo utile per il nuovo Documento di economia e finanza (DEF), predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il 10 aprile.

Occorre sottolineare, a tale riguardo, che i tempi attuali di interscambio delle informazioni tra Istat e RGS sono già estremamente stretti: una anticipazione anche minima della tempistica attuale deve essere considerata, dunque, con molta attenzione alla luce delle difficoltà che già attualmente si riscontrano. Da parte dell'Istat, un'eventuale anticipazione della trasmissione dei dati e delle elaborazioni normalmente forniti può essere sostenibile qualora vengano poste in essere le misure necessarie a mettere l'Istituto nelle condizioni di velocizzare il processo di produzione dell'informazione e/o di anticiparne alcune fasi. Tra queste misure rientra la possibile anticipazione dei flussi informativi che l'Istat riceve per l'elaborazione dei conti nazionali diffusi il 1° marzo. A tale riguardo si considera essenziale dare piena attuazione alla

delega di cui all'art. 2 della legge 196/2009, che prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, e porre in essere l'anticipazione delle scadenze per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti, già prevista dallo schema preliminare di decreto attuativo.

Cronogramma dei principali adempimenti in materia di finanza pubblica nel periodo gennaio-aprile



Inoltre, va segnalato che il periodo gennaio-aprile è particolarmente denso di impegni dell'Istat in materia di produzione di dati di contabilità nazionale e finanza pubblica. In particolare, ricordiamo la trasmissione ad Eurostat entro il 30 marzo della Notifica sull'indebitamento netto e sul debito, che costituisce il momento di verifica della coerenza e qualità dei conti pubblici nazionali nel quadro della Procedura sui deficit eccessivi. Tale procedura è stata rafforzata con il regolamento CE n.679 del 26 luglio 2010, a fronte dell'esigenza di garantire una migliore capacità di controllo da parte di Eurostat della qualità dei dati trasmessi dai paesi. Ciò richiede uno sforzo aggiuntivo da parte dell'Istat, chiamato a fornire analisi più estese e dettagliate al tempo stesso, per poter rispondere alle crescenti esigenze informative degli organismi europei.

Ulteriori impegni restano invariati nel quadro della riforma che si va prefigurando con la proposta di legge in oggetto. Tra questi vi sono le elaborazioni trasmesse dall'Istat ai fini della predisposizione, entro il 30 aprile, della Relazione generale sulla situazione economica del Paese (RGSE). Per quest'ultima, la proposta di legge C. 3921, pur non modificando la scadenza per la sua predisposizione, rimanda l'individuazione dei suoi contenuti ai lavori dell'apposita commissione di esperti di cui all'art. 4, comma 2 (che modifica e sostituisce il comma 3 dell'art. 52 della L. 196/2009). In attesa di conoscere quali saranno i nuovi contenuti della RGSE, allo stato attuale si può considerare tra le possibili misure di cui sopra, da mettere in campo per anticipare la messa disposizione di alcune informazioni da parte dell'Istat, anche la possibilità di posticipare la trasmissione delle elaborazioni normalmente fornite dall'Istituto stesso per la RGSE.

Peraltro, nel corso delle audizioni sulla proposta di legge C. 3921 è stata avanzata l'ipotesi di una soppressione della RGSE o, nell'eventualità di una sua trasformazione in un documento di natura puramente statistica, di un trasferimento all'Istat della responsabilità della sua

redazione. A tale proposito si segnala che il principale valore aggiunto della RGSE deriva proprio dalla presentazione di molti dati statistici non altrimenti disponibili. Di conseguenza, sarebbe importante assicurare la continuità di tali dati e quindi l'Istat è favorevole alla proposta di trasformare il documento in una raccolta strutturata di informazioni statistiche, eventualmente da realizzare a cura dell'Istituto e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La tempistica di una tale raccolta potrebbe, però, essere ridefinita per assicurare la compatibilità con gli altri impegni di cui si tratta in questa sede.

Per completare il quadro, occorre ricordare che il 2011 costituisce per l'Istat un anno particolare per le attività straordinarie previste in ambito comunitario relative agli adeguamenti dei conti nazionali a seguito della revisione della classificazione statistica delle attività economiche (NACE Rev. 2) e della classificazione statistica dei prodotti associata alle attività (CPA); si tratta di impegni addizionali rispetto alle attività correnti, con obbligo di trasmissione ad Eurostat delle nuove serie di dati entro il 30 settembre, come previsto dagli appositi regolamenti comunitari (Regolamento n. 1392/2007 come modificato dal Regolamento n. 715/2010).

Un altro aspetto da considerare è che le previsioni aggiornate sul quadro macroeconomico e sui conti pubblici prodotte dal MEF sono trasmesse dall'Istat ad Eurostat, ai fini della *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche* secondo il Trattato di Maastricht, entro il 30 marzo di ogni anno. Fino allo scorso anno, erano trasmesse le previsioni rese disponibili in occasione dell'aggiornamento annuale del Programma di Stabilità e Crescita (dicembre). Con la proposta di legge C. 3921 le ultime previsioni disponibili ai fini della Notifica sarebbero quelle predisposte entro il 25 settembre dell'anno precedente, venendo meno quelle di dicembre. Inoltre, le previsioni disponibili verrebbero aggiornate pochi giorni dopo essere trasmesse per la Notifica, in occasione del DEF.

Ciò non appare in linea con quanto indicato nel Regolamento comunitario n. 479/2009 relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato che istituisce l'Unione europea, successivamente modificato dal Regolamento n. 679/2010 per quanto riguarda la qualità dei dati statistici nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi. All'art. 2, infatti, si stabilisce che le "cifre relative all'ammontare previsto del disavanzo pubblico e del debito pubblico per l'anno in corso", che "vengono determinate dagli Stati membri" e trasmesse due volte l'anno – entro il 1° aprile e entro il 1° ottobre dell'anno corrente – "rispecchiano le previsioni ufficiali più recenti, tenuto conto delle ultime decisioni in materia di bilancio e delle prospettive e degli sviluppi economici". Si precisa inoltre che tali previsioni "dovrebbero essere presentate quanto più possibile a ridosso della scadenza fissata per la trasmissione".

Per rispettare questi obblighi, si prospettano due possibilità: anticipare le previsioni del quadro macroeconomico e di finanza pubblica ad una data precedente il 30 marzo – di difficile realizzazione – oppure prevedere che la Notifica venga aggiornata nel periodo tra il 1 e il 22

aprile, nel c.d. *clarification round*, con le previsioni contenute nel DEF. In quest'ultimo caso, tuttavia, si renderà necessario informare preventivamente e formalmente Eurostat che l'Italia rettificherà sistematicamente la Notifica del 30 marzo. Non vi sarebbero invece problemi per la Notifica del 30 settembre, poiché saranno disponibili le previsioni della Nota di aggiornamento del DEF che, secondo la proposta di legge C. 3921, è predisposta entro il 25 settembre.

Completezza e qualità dell'informazione contenuta nel Documento di economia e finanza pubblica (DEF)

L'informazione prevista dal Documento di economia e finanza pubblica (di cui all'art. 2 della proposta di legge C. 3921), ancora non pubblicato, può essere valutata sulla base dei contenuti della Decisione di finanza pubblica dello scorso anno e, in termini prospettici, prendendo in considerazione quanto è prefigurato dalla proposta di legge.

Nel primo caso, già nel corso della mia audizione sulla DFP ho constatato con piacere un deciso miglioramento rispetto al passato per quanto riguarda il grado di dettaglio delle stime e la trasparenza nelle metodologie negli allegati al Documento. Auspicio, pertanto, che questa innovazione venga mantenuta anche nel futuro DEF. Questo, articolato in tre sezioni dedicate alla presentazione e analisi dei dati di finanza pubblica e agli schemi dei programmi di stabilità (PSC) e di riforma (PNR), presenta in modo più organico e unitario le informazioni attualmente contenute in documenti diversi prodotti nel corso dell'anno: principalmente, la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF, 15 aprile), la Decisione di finanza pubblica (DFP, 15 settembre) e l'aggiornamento annuale del Programma di Stabilità e Crescita (dicembre).

La simultaneità e la maggiore organicità delle informazioni può porre l'esigenza di rafforzare la possibilità di leggere e analizzare i dati delle varie sezioni in modo comparabile e agevole, ad esempio prevedendo anche, ove necessario, gli opportuni raccordi.

L'utilizzo della lista delle Amministrazioni Pubbliche a fini giuridico-amministrativi

L'art. 1, comma 2 della legge n. 196/2009 stabilisce che l'ambito di riferimento cui si applicano le norme contenute nella legge è costituito dagli enti e dagli altri soggetti che compongono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. Il successivo comma 3 precisa che la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio di ogni anno.

Al riguardo, credo opportuno riprendere le osservazioni già fatte nell'Audizione presso questa stessa Commissione relativamente ai contenuti della Legge 196:

- l'Istat compila la lista con la finalità di pervenire ad aggregati statistici del conto delle Amministrazioni pubbliche rappresentativi e robusti, per produrre una stima affidabile

delle variabili macroeconomiche secondo le definizioni e i criteri del Sistema dei conti europeo (Sec). Questa finalità è soddisfatta costruendo la lista sulla base di criteri statistico-economici, che richiedono di dare priorità a quegli enti la cui rilevanza economica può avere in impatto significativo sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche. Inoltre, i criteri di analisi applicati nella costruzione della lista, richiamati nel Manuale Eurostat sul deficit e il debito (MGDD), sono improntati alla necessità di rintracciare la sostanza economica degli operatori (cioè come effettivamente intervengono nel processo di produzione, accumulazione e redistribuzione del reddito e della ricchezza), indipendentemente dalla forma giuridica che assumono;

- il richiamo che la normativa vigente opera alla lista al fine di riconnettere determinati effetti giuridico-economici trasforma *nella sostanza* una “lista statistica” in una “lista amministrativa” nel momento in cui, dall’inclusione o meno in tale lista, possano discendere effetti giuridici pregiudizievoli per i singoli soggetti, i quali possono quindi ricorrere al giudice amministrativo per la tutela dei loro interessi e/o diritti. Tuttavia:
 - o sotto il profilo teorico, si ritiene che una lista delle Amministrazioni pubbliche utilizzata per fini giuridico-amministrativi debba essere costruita in modo rigoroso sulla base di precise categorie giuridiche, onde evitare che alcune unità possano sottrarsi a questi effetti e/o subirli a causa della mancata e/o avvenuta inclusione nella lista. Viceversa, le finalità per le quali la lista S13 è costruita e i criteri statistico-economici che ne costituiscono la base non consentono l’applicazione fedele di tali categorie giuridiche;
 - o il Sistema Europeo dei Conti (SEC), inoltre, richiede una valutazione della posizione degli enti su un arco pluriennale (non annuale), volendo cogliere le caratteristiche economiche strutturali dell’unità sotto osservazione, e quindi relativamente stabili nel tempo. La cadenza annuale della ricognizione delle amministrazioni pubbliche in ambito nazionale ad opera dell’Istat e della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del relativo provvedimento richiede, invece, di sottoporre ogni anno ad istruttoria tutti gli enti che compongono la lista (tranne quelli la cui inclusione deriva da funzioni esplicitamente loro attribuite dall’ordinamento). D’altro canto, i singoli enti inclusi nella lista possono ogni anno presentare ricorso.

In sintesi, dunque, si ritiene che l’uso della lista S13 per finalità diverse da quelle statistiche, ancorché indotto dall’assenza di una specifica anagrafe amministrativa delle Amministrazioni pubbliche, debba essere oggetto di una attenta riflessione, perché potrebbe compromettere l’equilibrio tra miglioramento della qualità dei conti pubblici e i costi ad esso connessi.

Il ruolo della statistica e le funzioni dell'Istat nella nuova governance europea

La prospettiva europea

La crisi greca ha dimostrato con particolare evidenza la necessità che le statistiche siano prodotte e diffuse secondo i principi di indipendenza, autonomia scientifica e qualità fissati dalle Nazioni Unite e ripresi nella normativa europea. La debolezza di una delle componenti del Sistema statistico europeo determina, infatti, la debolezza di tutto il Sistema. La revisione degli orientamenti che guidano le politiche dell'Unione Europea prevede, pertanto, un deciso rafforzamento della *governance* statistica. Tra questi elementi, come ho già ricordato, vi è l'attribuzione ad Eurostat di poteri ispettivi sui conti nazionali degli Stati membri.

Mi sia però consentito di aggiungere alcune riflessioni sui passaggi ulteriori che sarebbero necessari per garantire i principi della statistica ufficiale sanciti nella normativa europea. Anzitutto, la definizione esplicita di sei elementi fondamentali:

1. I meccanismi di nomina dei vertici degli Istituti di statistica e degli altri enti pubblici che producono statistiche;
2. Il sistema di finanziamento;
3. Gli strumenti di definizione della "domanda" di informazione statistica;
4. Le regole di classificazione e le definizioni utilizzate;
5. Le procedure di diffusione;
6. Le regole con cui gli istituti di statistica accedono alle informazioni detenute da altre enti, proteggono i dati raccolti a fini statistici e li rendono disponibili per fini di ricerca.

In particolare, per procedere ad un rafforzamento della governance statistica, cioè per affrontare i problemi ora richiamati, dovrebbe essere istituito un Sistema europeo degli Istituti di statistica analogo a quello delle banche centrali. Il funzionamento del Sistema statistico europeo (regolamento CE n. 223/2009) si differenzia infatti notevolmente dal Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), non solo in virtù del ruolo dell'Eurostat, il quale non è altro che una delle direzioni generali della Commissione Europea (e non un'istituzione autonoma come la Banca Centrale Europea), ma anche per lo status giuridico dei singoli istituti nazionali di statistica, tipicamente enti della pubblica amministrazione, soggetti alla vigilanza di un ministero secondo quanto previsto dalle norme nazionali, con un bilancio determinato dai governi e dai parlamenti nazionali.

Nel nuovo Sistema l'Eurostat dovrebbe diventare un istituto autonomo, con un budget adeguato definito dal Parlamento Europeo, e gli istituti di statistica nazionali dovrebbero avere lo stesso status delle banche centrali nazionali ed operare su due livelli: come partecipanti al Sistema europeo e come "regolatori/vigilanti" dei sistemi statistici nazionali. Il Sistema europeo dovrebbe inoltre essere dotato di potere regolamentare in materia statistica.

Una tale proposta, recentemente rilanciata dal Presidente della BCE, richiederebbe una modifica dei Trattati e quindi può essere perseguita solo nel medio termine. Ciononostante, nel breve termine si potrebbe, da un lato, rivedere la Decisione sull'indipendenza dell'Eurostat assunta nel 1997, al fine di accrescerne l'autonomia rispetto al resto della Commissione, dall'altro, definire una Direttiva europea dettando prescrizioni più cogenti, nei confronti degli Istituti di statistica e delle altre autorità statistiche nazionali, riguardanti i sei aspetti sopra richiamati. Queste due azioni consentirebbero di anticipare diversi aspetti del funzionamento del Sistema europeo degli Istituti di statistica e produrrebbero subito un miglioramento dell'indipendenza e della qualità della statistica di taluni paesi, rendendo altresì più facile costituire ufficialmente il nuovo Sistema in occasione di una futura revisione del Trattato.

Verso un nuovo Sistema statistico nazionale

Negli ultimi dodici mesi l'Italia ha fatto importanti passi avanti verso il miglioramento della *governance* statistica nazionale, alcuni dei quali potrebbero essere proposti come *best practice* a livello comunitario e rendere forte la posizione italiana di sostegno al disegno sopra descritto. In particolare, la legge n. 196/2009 di riforma della legge di bilancio, il DPR n. 166 del 7 ottobre 2010, concernente il riordino dell'Istat, e la recente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Codice Italiano delle Statistiche Ufficiali hanno introdotto modifiche rilevanti al sistema giuridico e regolamentare della statistica italiana. Inoltre, il processo di consultazione avviato dall'Istat nel maggio del 2010, in vista di una possibile riforma della legge statistica italiana (D. Lgs. N. 322 del 1989), ha fornito interessanti idee e chiarito le posizioni delle diverse componenti del Sistan. Vediamo, in particolare, i possibili interventi rispetto a tre punti chiave per conseguire l'obiettivo di rafforzare la *governance* statistica nazionale.

a) La nomina del Presidente dell'Istat e dei responsabili degli uffici di statistica

Il Presidente dell'Istat è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere, obbligatorio e vincolante, del Parlamento, reso a maggioranza qualificata. Il mandato è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta. Il Presidente nomina i dirigenti generali, sentito il Consiglio dell'Istat nel caso del direttore generale. L'attuale assetto (simile a quello adottato in vari paesi per la nomina del governatore e dei dirigenti generali della banca centrale) appare coerente con il rafforzamento dell'indipendenza dell'Istat e quindi non richiede ulteriori modifiche.

Resta aperta, invece, la questione della selezione dei dirigenti degli uffici di statistica degli enti che partecipano al Sistan, per i quali è richiesta comunque la "valutazione tecnica" da parte del Presidente dell'Istat. La costituzione presso l'Istat, prevista dal DPR n. 166 del 7 ottobre 2010, della "Scuola Superiore di Statistica e Analisi Sociali ed Economiche" potrebbe rappresentare un'importante opportunità per migliorare il processo di selezione e la qualificazione di tali dirigenti.

b) Il sistema di finanziamento

Come si è visto nell'esperienza di diversi paesi, il mancato finanziamento della statistica ufficiale può rappresentare un modo di condizionarne l'indipendenza. Nel caso italiano, il bilancio dell'Istat è determinato al pari di quello delle altre pubbliche amministrazioni, e nel corso degli ultimi anni ha subito tagli in termini reali che hanno limitato la risposta dell'Istituto agli impegni sottoscritti in sede europea (regolamenti e direttive) dal governo italiano (15 solo nell'ultimo biennio), nonché alla domanda crescente proveniente dalle istituzioni nazionali pubbliche e private. Le difficoltà si riscontrano anche in numerosi enti del Sistan, sia a livello centrale, sia locale, nonostante il Parlamento Europeo e il Consiglio abbiano richiesto ai governi dei paesi membri di fornire adeguate risorse alla statistica ufficiale. D'altra parte, va riconosciuto come nel corso degli ultimi diciotto mesi il Governo e il Parlamento abbiano non solo finanziato i censimenti generali del biennio 2010-2011 con l'ammontare di risorse richiesto dall'Istat, ma nella versione finale della legge di bilancio 2011-2013 abbiano aumentato il finanziamento pubblico all'Istituto rispetto ai due anni precedenti: risultati, questi, particolarmente significativi visto il contesto generale della finanza pubblica. Al di là della positiva volontà politica dimostrata in questo frangente a sostegno della statistica, è necessario modificare le procedure attualmente esistenti, adottando un meccanismo basato su tre principi:

- legare il finanziamento ordinario dell'Istat a parametri prestabiliti (la popolazione, il numero delle imprese e delle istituzioni, il numero delle variabili incluse nei regolamenti comunitari, ecc.), cioè operando una stima del "costo standard" della statistica ufficiale, variabile nel tempo in funzione delle modifiche di tali parametri e delle decisioni derivanti da nuovi regolamenti europei e da obblighi nazionali di produzione di statistiche (si pensi al federalismo);
- istituire un fondo per lo sviluppo del Sistan, la cui destinazione dovrebbe essere vincolata alla realizzazione di progetti di innovazione e di miglioramento del servizio ai cittadini;
- finanziare a parte specifiche operazioni, come i censimenti.

In questo modo sarebbe possibile sia svincolare il finanziamento della statistica pubblica dalla congiuntura politica, sia consentire alle autorità statistiche di avviare progetti a medio termine di rinnovamento del sistema e miglioramento del servizio alla società.

c) L'attuazione del Codice Italiano delle Statistiche Ufficiali

Il Codice, adottato nel 2010 allo scopo di rafforzare i controlli di qualità e la conformità (*compliance*) agli standard europei e nazionali, oltre a determinare i principi da mettere in pratica negli oltre 3000 enti partecipanti al Sistan, apre la strada ad iniziative di *audit* nei confronti di questi ultimi, per valutare la coerenza tra pratiche e standard. L'Italia si pone

così all'avanguardia in questo campo, anche se l'effettiva attuazione di quanto previsto dal Codice dipende dalla collaborazione dei vari soggetti e dalle risorse disponibili.

Infatti, mentre gli istituti di statistica hanno ormai adottato politiche di diffusione "blindate", che includono, ad esempio, l'uso di calendari dei rilasci annunciati con mesi d'anticipo, questo non vale per gli altri enti del Sistan. Il DPR 166/2010 attribuisce all'Istat il compito di coordinare lo sviluppo e le modifiche della modulistica utilizzata dalle amministrazioni pubbliche per raccogliere informazioni utilizzate o utilizzabili a fini statistici, nonché di determinare i formati per la trasmissione dei dati statistici tra amministrazioni, favorendo anche lo sviluppo dei sistemi informativi statistici degli enti pubblici. Se, quindi, sul piano giuridico la situazione appare pienamente soddisfacente, per migliorare la pratica si potrebbero rafforzare i poteri di vigilanza dell'Istat nei confronti degli enti appartenenti al Sistan e stipulare "accordi quadro" per rendere più agevole il rapporto tra questi ultimi, così da facilitare la circolazione dei dati secondo regole condivise da tutte le amministrazioni coinvolte.

Per migliorare la situazione andrebbero, in primo luogo, rafforzati gli strumenti di natura giuridica a disposizione dell'Istat per realizzare le attività di *audit*, le quali potranno beneficiare anche dei lavori in corso a livello europeo per la standardizzazione dei processi statistici. Inoltre, bisognerebbe istituire un meccanismo di incentivazione economica nei confronti degli enti Sistan (come fa Eurostat con gli istituti di statistica), così da finanziare azioni e progetti volti a superare le criticità individuate dagli *audit*. Una proposta in tal senso verrà predisposta nel corso del 2011 e sottoposta al Governo.

Il trasferimento all'Istat di alcune funzioni dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE)

Da ultimo, vorrei ricordare che il 1 gennaio 2011, in ottemperanza al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, è avvenuto il trasferimento di alcune delle funzioni dall'Isae all'Istat. In particolare, si tratta delle funzioni di previsione e di analisi economica di breve, medio e lungo periodo, e di studio di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale.

L'Isae è stato un importante istituto di ricerca che nel corso degli anni ha assicurato un servizio fondamentale per il Paese. Con il decreto di trasferimento il Governo ha inteso realizzare presso l'Istat l'accorpamento di rilevanti attività e professionalità di produzione statistica, di analisi economica e di valutazione delle politiche, rafforzando il suo ruolo nei confronti dei *policy makers* e della collettività, in analogia a quanto già presente in alcuni paesi europei, ad esempio la Francia. D'altra parte, l'assegnazione all'Istat delle nuove funzioni appare del tutto coerente con il contenuto del decreto di riordino dell'Istituto pubblicato nell'ottobre 2010 (il quale ha, tra l'altro, rafforzato la sua autonomia e indipendenza) e con l'istituzione della "Scuola Superiore di Statistica e Analisi Sociali ed Economiche", il cui

programma di attività potrà giovare dell'esperienza maturata dalle professionalità trasferite all'Istat.

Naturalmente, l'assegnazione delle nuove funzioni all'Istituto porrà anche nuove sfide di carattere scientifico ed organizzativo: si pensi alla necessità di svolgere le funzioni di previsione economica senza che ciò riduca l'autorevolezza dell'Istat come certificatore dei dati di consuntivo. Per questo, verrà definito un assetto organizzativo che assicuri la separazione della responsabilità di tali funzioni, in analogia a quanto già avviene, ad esempio, presso l'Istituto di statistica francese (INSEE). Peraltro, quella previsiva è una funzione di particolare rilievo nel quadro della nuova *governance* europea, perché consente di soddisfare appieno il criterio di terzietà e indipendenza rispetto alle autorità di governo nella produzione di stime sulle dinamiche economiche e finanziarie del Paese e, insieme, un elemento prezioso anche ai fini delle decisioni del Parlamento.

Per svolgere le nuove funzioni assegnate all'Istat è stato disposto il trasferimento presso l'Istituto del personale dei profili ricercatore e tecnologo (47 persone). Le elevate competenze professionali di tale personale rappresentano un patrimonio importante per l'Istituto, il quale verrà messo a frutto per migliorare la qualità e la quantità dei prodotti offerti dall'Istat alla collettività. Tra i nuovi prodotti che vedranno la luce nelle prossime settimane rientrano i comunicati stampa concernenti le inchieste congiunturali svolte presso i consumatori e le imprese, il primo dei quali è previsto per il 28 gennaio.