



**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma
degli strumenti e delle procedure di bilancio**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott. Gian Paolo Oneto
Direttore Centrale della contabilità nazionale**

**V Commissione "Bilancio" della Camera dei Deputati
Roma, 14 luglio 2015**

Indice

1. Introduzione	5
2. Il contesto delle politiche di bilancio europee	6
3. I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat	8

Allegato:

- **Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall'Istat**

1. Introduzione

I temi proposti all'attenzione e all'analisi dei partecipanti all'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio coinvolgono in maniera molto specifica l'Istat, il cui compito istituzionale è essenzialmente quello di fornire informazioni di elevata qualità sulle variabili rilevanti per la misurazione della performance economica del Paese e, in particolare, per la definizione ex-post dei risultati relativi alla finanza pubblica. Come è noto questi ultimi si sostanziano in primo luogo nelle grandezze definite all'interno del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Tale conto rappresenta in forma sintetica l'insieme delle transazioni economiche effettuate nell'anno di riferimento dal complesso delle Amministrazioni Pubbliche. Esso è lo strumento che determina il principale parametro di valutazione della posizione di bilancio di un paese: il saldo o indebitamento netto delle AP. Il conto viene definito sulla base di regole di contabilizzazione dei flussi di entrata e di uscita molto stringenti e rigorose, codificate a partire dai principi fissati dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali (il SEC), il quale ha forza di legge europea; in particolare, con il Regolamento Ue 549/2013 è stato introdotto il SEC 2010, che costituisce l'attuale riferimento per i dati di finanza pubblica. Gli stessi principi ispirano i metodi di contabilizzazione del debito pubblico, di cui è responsabile la Banca d'Italia.

Il ruolo centrale che svolge l'Istat nel processo di definizione della politica di bilancio è quello di produrre e fornire i dati di consuntivo che fanno da riferimento per la politica economica italiana ed europea. In particolare, l'Istat è il soggetto individuato dai Regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati su cui si fonda la valutazione delle politiche di bilancio, all'interno di quella che si definisce procedura dei deficit eccessivi (o EDP, dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla). Ne deriva che il calendario di rilascio definito a livello nazionale dall'Istat e quello di trasmissione a Eurostat dei dati EDP, sono elementi che devono essere considerati con grande attenzione nella definizione delle tempistiche della politica di bilancio del nostro Paese. Se le scadenze europee sono stabilite per via regolamentare, quelle nazionali possono essere definite con qualche grado di libertà, che però ha un vincolo ineludibile nella disponibilità delle

informazioni di base, provenienti dalle autorità preposte al monitoraggio dei flussi di finanza pubblica (in primo luogo il Mef). Qualsiasi ridefinizione dei calendari deve dunque tenere conto della necessità dell'Istat di disporre di queste informazioni di base, ma anche dei tempi necessari alla verifica approfondita della loro qualità e della robustezza delle stime che da esse derivano.

A partire dalle considerazioni ora svolte, nel testo si presenta una discussione dei tempi di definizione della politica di bilancio in sede europea (lungo il cosiddetto "semestre europeo"), di come essa si accordi con il calendario di trasmissione alle autorità europee e di validazione delle stesse dei dati EDP, nonché di alcune specificità del calendario di diffusione dei dati di finanza pubblica da parte dell'Istat.

In particolare, verrà affrontata la questione relativa alla possibilità di anticipare i termini della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF e della manovra di finanza pubblica (in riferimento al punto 6 del programma dell'indagine conoscitiva). L'obiettivo è esaminare la coerenza con le tempistiche definite per i passi della politica di bilancio italiana e le possibilità di superamento, parziale o totale, di alcune delle attuali difficoltà, principalmente dovute alla disponibilità di informazioni e ai tempi di verifica necessari all'Istat per la produzione dei conti.

Non si entrerà, invece, nel merito di tutti gli altri aspetti e temi affrontati nell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, in quanto essi esulano dai compiti istituzionali dell'Istat, che non è coinvolto nei meccanismi di definizione delle politiche di bilancio, né nelle procedure di definizione ex-ante del bilancio pubblico, indipendentemente dalla considerazione o meno di scenari a legislazione invariata o programmatica.

2. Il contesto delle politiche di bilancio europee

Le procedure di definizione e di monitoraggio delle politiche economiche europee e, in particolare, quelle relative al bilancio pubblico sono state sottoposte nella fase immediatamente successiva alla crisi dei debiti sovrani dell'inizio del decennio a una profonda riforma. Questa ha preso la forma di un insieme di regole, codificate attraverso due gruppi di regolamenti Ue (chiamati *Six Pack* e *Two pack*, dal numero dei provvedimenti contenuti in ciascun gruppo) e un trattato. Quest'ultimo, il "Treaty on Stability,

Coordination and Governance”, comunemente definito “fiscal compact”, è l’atto con cui i paesi firmatari hanno accettato nel marzo del 2012 il principio generale del pareggio di bilancio.

È importante notare che questo insieme integrato di provvedimenti considera, accanto alle procedure di definizione del ciclo di programmazione della politica fiscale (e più in generale della politica economica), i meccanismi volti a rafforzare il controllo sulla qualità dei dati di finanza pubblica (e in particolare gli aggregati EDP) attraverso i quali si opera il meccanismo di sorveglianza sul rispetto delle regole di bilancio. La piena rispondenza dei dati di finanza pubblica misurati dalle autorità statistiche nazionali alle regole di contabilizzazione fissate dal regolamento SEC e rese operative da un apposito manuale pubblicato da Eurostat (il cosiddetto manuale MGDD), costituisce uno dei pilastri su cui si fonda l’applicazione omogenea a tutti i paesi del protocollo EDP e dei principi fissati nel Trattato del 2012. Le relative procedure sono state definite con ancora maggiore dettaglio nel Regolamento 473/2013 (“Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”).

La nuova procedura di disegno delle politiche economiche europee fissa scadenze precise, finalizzate ad assicurare un meccanismo di coordinamento dei calendari di definizione delle politiche nazionali, all’interno di quello che viene definito “il semestre europeo”. Questo stabilisce un ciclo annuale di adempimenti da parte della Commissione e dei paesi, scanditi dalla presentazione di specifici documenti di programmazione. Per i paesi appartenenti all’area dell’euro vi sono, evidentemente, obblighi specifici e maggiormente vincolanti che riflettono la sorveglianza rafforzata sulle politiche di bilancio esistente all’interno dell’Uem.

Il ciclo inizia a novembre, con la presentazione da parte della Commissione dei documenti programmatici europei e del parere sui programmi di bilancio sottoposti nel mese precedente da ciascun paese dell’area euro. Dopo l’adozione, entro la fine dell’anno, delle leggi di bilancio nazionali, vi è un periodo di analisi da parte della commissione e di dialogo con i paesi che prepara la presentazione in aprile (preferibilmente entro il 15 di tale mese) dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e di convergenza; questi ultimi definiscono la politica di bilancio di medio periodo.

Dopo una fase di discussione, i programmi sono adottati in luglio dal Consiglio dei ministri dell'economia. Immediatamente dopo, i governi nazionali devono avviare il nuovo ciclo di programmazione annuale, al fine di sottoporre entro il 15 di ottobre la nuova proposta di politica di bilancio – con i relativi obiettivi programmatici – per l'anno immediatamente successivo.

È bene notare che il calendario definito dal semestre europeo presenta, già di per sé, una sorta di incoerenza temporale rispetto alle scadenze fissate dal regolamento relativo alla trasmissione alle autorità europee degli aggregati EDP. Questi devono essere notificati due volte l'anno, entro il 31 marzo ed entro il 30 settembre, dando luogo alla certificazione dei relativi risultati nella seconda metà di aprile e nella seconda metà di ottobre, ovvero subito dopo le scadenze fissate, rispettivamente, per i programmi nazionali di medio termine e per quelli di aggiornamento annuale. Proprio per questa mancata coerenza, negli anni recenti sono state discusse proposte di modifica delle date di trasmissione fissate dai regolamenti, ma non è stato per ora raggiunto un consenso tra Commissione e paesi membri.

3. I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat

A livello nazionale, tempi e contenuti del nuovo ciclo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica erano stati definiti dalla legge n. 196 del 2009, precedente al Regolamento Europeo n. 473/2013 che ha introdotto un calendario e regole di bilancio comuni per gli Stati membri dell'UE, ai fini di un migliore coordinamento delle politiche economiche.

Nell'esperienza degli ultimi due anni si sono sovrapposte, dunque, nuove regole interne ed europee che rendono utile ripensare la scansione temporale dell'intero ciclo di bilancio.

Su questo tema l'Istat, che pure, come già sottolineato, non partecipa al processo di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, interviene con un duplice ruolo. In primo luogo, come soggetto istituzionale che, in quanto parte del Sistema Statistico Europeo, ha il compito di elaborare e trasmettere, in base ai Regolamenti Comunitari, i parametri di finanza pubblica alla Commissione Europea (Eurostat) e di garantirne la qualità e l'affidabilità. In secondo luogo, come soggetto istituzionale in ambito

nazionale che assicura una corretta ed esaustiva informazione statistica in materia economica alle altre Istituzioni del Paese e ai cittadini.

A partire da questi due ruoli, entrambi irrinunciabili, l'Istat ha avviato al suo interno una riflessione sul calendario di pubblicazione dei dati relativi ai conti nazionali, considerando eventuali aggiustamenti finalizzati al miglioramento della coerenza tra diverse esigenze emerse nel corso degli ultimi due anni.

Da un lato, l'Istat ha bisogno di informazioni complete ed affidabili per le proprie elaborazioni e di tempi sufficienti a garantire a sua volta la correttezza delle stime dei parametri di finanza pubblica trasmessi a Eurostat. Dall'altro lato, tale esigenza dovrebbe trovare coerenza con i tempi richiesti dalle Istituzioni che partecipano alla programmazione di bilancio (Governo, Parlamento, Ufficio Parlamentare di Bilancio).

Per chiarire la complessità del problema può essere utile richiamare brevemente il processo di elaborazione, pubblicazione e trasmissione da parte dell'Istat dei dati sul deficit e sul Pil per l'Italia.

L'Istat rende pubblici a livello nazionale i risultati dei conti economici delle Amministrazioni Pubbliche e del Pil per l'anno T-1 il 1° marzo dell'anno T. Tale data è in anticipo rispetto a quella contenuta nei Regolamenti Europei, che indicano il 31 marzo di ogni anno per la presentazione dei risultati dell'anno precedente. Se da un lato, ciò consente di mettere a disposizione con largo anticipo l'insieme di informazioni sugli andamenti di finanza pubblica e del sistema economico, indispensabile per l'elaborazione del quadro di programmazione da presentare nel Documento di economia e finanza (DEF) il successivo 10 aprile, dall'altro si devono considerare con attenzione le implicazioni di tale scelta.

Le elaborazioni del conto consuntivo delle Amministrazioni Pubbliche condotte nel mese di febbraio per la diffusione del 1° marzo si basano su un articolato set di informazioni relative ai bilanci dei diversi gruppi di amministrazioni, che hanno tempi, caratteristiche e modalità di aggiornamento diversi. La tempestività fa premio inevitabilmente sulla qualità dell'informazione che l'Istat riceve e ciò richiede di accettare un elevato grado di provvisorietà dei dati elaborati per l'anno più recente.

Nel mese di marzo vengono prodotte tutte le informazioni di dettaglio del conto e vengono impostati i raccordi tra il deficit, il fabbisogno del settore pubblico e la variazione del debito pubblico, necessari alla compilazione delle

cosiddette tavole di riconciliazione della Notifica, cioè dello specifico set di informazioni che compongono la trasmissione dei dati alle autorità europee, effettuata entro la scadenza del 31 marzo. Le tavole della Notifica sono alla base delle approfondite verifiche operate da parte di Eurostat sulla correttezza dei conti pubblici di ciascun Paese membro.

In questo processo di controllo delle componenti del conto e della coerenza dei raccordi, non è infrequente l'esigenza di riconsiderare alcuni aggregati. Ciò deriva dalla necessità di incorporare nuovi elementi: informazioni che si sono rese disponibili ex novo nel corso del mese di marzo (e che in base ai Regolamenti Comunitari devono essere obbligatoriamente inserite nel conto); revisione di componenti su cui l'informazione è stata meglio precisata e verificata dopo la chiusura dei conti del 1° marzo; ridefinizione dei rapporti finanziari tra i diversi sotto-settori (in particolare tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali) che incideranno sui saldi di questi ultimi. Questo insieme di operazioni può portare a modifiche, limitate ma tutt'altro che irrilevanti, delle voci del conto tra la versione provvisoria diffusa a livello nazionale il 1° marzo e quella sottoposta a Eurostat in occasione della Notifica.

Subito dopo la trasmissione dei conti ad Eurostat il 31 marzo, si apre il cosiddetto "clarification round" durante il quale Eurostat, attraverso un continuo scambio di informazioni con i singoli paesi, verifica la correttezza e l'affidabilità dei conti.

Il processo si conclude il 22 aprile con la pubblicazione da parte di Eurostat dei livelli di deficit e di debito di tutti i paesi aderenti all'UE e la dichiarazione di eventuali riserve sui dati dei singoli Paesi. Lo stesso giorno l'Istat pubblica le tavole di riconciliazione con le altre grandezze di finanza pubblica prima indicate e segnala le eventuali revisioni del deficit.

Per quel che riguarda, quindi, il calendario dei conti nelle versioni di marzo-aprile e la coerenza con il processo di definizione del bilancio, qualche problema può essere generato dalla necessità di gestire, all'interno della definizione del quadro per il triennio successivo, l'eventuale revisione dei conti tra l'inizio e la fine di marzo. Per altro verso, può essere considerato non ottimale che l'avvio del ciclo di programmazione con la presentazione del DEF alla Camere sia fissato in un momento in cui il processo di validazione dei dati italiani non è concluso. Peraltro, come già notato, le scadenze poste dal semestre europeo per la presentazione del quadro di medio termine

sono successive a quelle fissate per il DEF e relativamente elastiche (con una finestra fissata tra il 15 e il 30 aprile), lasciando aperta la possibilità di un qualche aggiustamento delle date nazionali.

Per la seconda occasione annuale di trasmissione dei dati a Eurostat la data fissata dal Regolamento è il 30 settembre, mentre il processo di “clarification” si conclude il 22 ottobre, data nella quale avviene la pubblicazione dei dati certificati da parte di Eurostat. Negli scorsi anni l’Istat aveva fissato la diffusione nazionale dei conti della PA immediatamente dopo la scadenza di fine settembre. Un’eccezione è stata introdotta nel 2014, in occasione della revisione complessiva, connessa al passaggio al SEC 2010: la pubblicazione è stata anticipata al massimo (nello specifico al 22 settembre) per permettere di considerare nei documenti programmatici il quadro definito dai nuovi conti, sensibilmente modificato rispetto a quello (basato sul SEC 1995) diffuso nel marzo-aprile 2014 .

Considerando nel dettaglio l’attuale calendario di acquisizione delle fonti per l’aggiornamento dei conti di settembre, risulta che l’Istat non è in grado di anticipare le elaborazioni e la diffusione della seconda versione del deficit e del Pil se non di pochi giorni rispetto alla scadenza europea del 30 settembre (fissata a tale data sia per le informazioni EDP, sia per la trasmissione dei dati relativi all’insieme dei conti nazionali). Ciò impedisce che l’aggiornamento delle previsioni del DEF, fissato dalla normativa italiana per il 20 settembre, possa essere basato sulla nuova versione del quadro di contabilità.

Inoltre, anche in questo caso, la presentazione il 15 ottobre alla Commissione Europea del Documento Programmatico di Bilancio interviene quando il processo di validazione dei dati italiani non è ancora concluso (ma il problema è comune a tutti i paesi europei).

L’ipotesi su cui l’Istat sta lavorando è di rendere permanente l’anticipo della diffusione dei dati di deficit e di Pil di circa una settimana rispetto alla scadenza europea del 30 settembre (e rispetto al 2 ottobre indicato dal calendario ufficiale dell’Istituto). Ciò costituisce attualmente il massimo aggiustamento possibile del calendario, ottenuto operando una significativa compressione dei tempi interni di compilazione dei conti.

Ogni altra ipotesi dovrebbe basarsi su una revisione complessiva dei tempi di fornitura dei dati all’Istat da parte delle istituzioni coinvolte, con un coordinamento molto rigoroso della fase (precedente la pausa estiva) di

definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima (l'anno T-1 nella convenzione introdotta in precedenza).

In definitiva, tutte le considerazioni sin qui svolte riguardo al calendario di definizione e pubblicazione della versione di settembre dei conti indicano che essi non possono essere disponibili prima della scadenza ufficiale del 20 settembre, attualmente fissata per la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF. Tenendo, poi, conto dei tempi tecnici di definizione del quadro macroeconomico di riferimento, si deve concludere che tale Nota si baserebbe a tale data sulla versione dei risultati relativi all'anno T-1 certificata dall'Eurostat in aprile. Un eventuale anticipo significativo della data di presentazione della medesima Nota non potrebbe che rendere ancora più parziale il set di informazioni incorporate nell'aggiornamento. In particolare, è da notare che i dati macroeconomici relativi al secondo trimestre (Pil, componenti della domanda e dell'offerta) sono pubblicati a circa 60 giorni dalla fine del trimestre di riferimento (solitamente il primo di settembre) e un nuovo quadro macroeconomico che non incorporasse tali informazioni avrebbe guadagni informativi molto limitati rispetto a quello definito in aprile.

Prospetto: Tempistica dei documenti di bilancio e della pubblicazione dei dati Istat sul deficit

DOCUMENTO O TIPOLOGIA DI DATI	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
DEF				10								
Aggiornamento del DEF									20			
Presentazione a Ce del quadro programmatico				15-30						15		
Conti nazionali (diffusione Istat)			1							2		
Tavole Notifica EDP (invio Istat)			31						30			
Verifica ("clarification round") di Eurostat su dati EDP				1-21						1-21		
Pubblicazione dati EDP validati (Eurostat e Istat)				22						22		
Eventuale anticipazione diffusione dei Conti nazionali									23-25			