

Proposta di legge n. 3437

Modifiche all'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di termini per la presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del disegno di legge del bilancio dello Stato alle Camere

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica

Dott. Giovanni Savio

Direttore della Direzione Centrale per la Contabilità Nazionale

**V Commissione
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)
della Camera dei deputati
Roma, 16 marzo 2022**

Indice

Introduzione	5
Il ciclo di bilancio e i tempi di elaborazione dei Conti	5

Introduzione

La proposta di legge in esame intende reintrodurre il termine del 20 settembre – vigente prima della legge 4 agosto 2016, n. 163 – per la presentazione al Parlamento della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), e anticipare, al contempo, alla data del 10 ottobre il termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio (dall’attuale 20 ottobre).

Nella proposta di legge si sottolinea, in particolare, la necessità di rendere più coerente la scansione temporale del ciclo di bilancio nazionale con le scadenze europee (il 15 ottobre è inviato alla Commissione Europea e all’Eurogruppo il Documento Programmatico) e garantire un tempo adeguato all’esame in Parlamento del disegno di legge di bilancio.

In merito alla possibilità di anticipare i termini della presentazione della NADEF, l’Istat era già intervenuta di fronte a codesta Commissione nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio” in una audizione tenuta nel luglio 2015¹. In quell’occasione, l’Istat aveva esaminato in dettaglio la coerenza delle tempistiche definite per la politica di bilancio a livello nazionale con quelle previste dai regolamenti europei e aveva considerato la possibilità di superare alcune difficoltà dovute alla disponibilità di informazioni e ai tempi di verifica necessari per la produzione dei conti.

In questa nota, dopo aver richiamato brevemente alcuni elementi chiave del ciclo di bilancio a livello europeo, si motivano le ragioni per cui la data attuale di diffusione delle stime dei conti nazionali (attorno al 22-23 settembre, a seconda degli anni) rappresenti, al momento, il massimo anticipo possibile nel calendario di rilascio delle stime e già preveda una significativa compressione dei tempi per la loro compilazione.

Il ciclo di bilancio e i tempi di elaborazione dei Conti

Come noto, tra i compiti istituzionali dell’Istat vi è quello di fornire informazioni di elevata qualità rispetto alle grandezze rappresentate all’interno del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP), sulla cui base si determina il principale parametro di valutazione della posizione di bilancio di un Paese: il saldo o indebitamento netto delle AP.

¹ Si veda: https://www.istat.it/it/files//2016/05/Audizione-Indagine-conoscitiva_14-luglio-2015.pdf. Le valutazioni rese alla Commissione erano state ribadite nel maggio 2016 nell’audizione presso le Commissioni riunite “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati e “Bilancio” del Senato della Repubblica nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva finalizzata all’acquisizione di elementi di valutazione sul contenuto della nuova legge di bilancio”. Si veda: https://www.istat.it/it/files//2016/05/Audizione-riforma-legge-di-bilancio_26-maggio-2016.pdf.

Il Conto viene definito sulla base di regole stringenti di contabilizzazione dei flussi di entrata e di uscita, codificate a partire dai principi fissati dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali (SEC), il quale ha forza di legge europea. Con il Regolamento Ue 549/2013 è stato introdotto il SEC 2010, che costituisce l'attuale riferimento per i dati di finanza pubblica. In particolare, l'Istat è il soggetto individuato dai Regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati all'interno della procedura dei deficit eccessivi (o EDP, dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla, *Excessive Deficit Procedure*).

Come ricordato nell'audizione del 2015, nella fase immediatamente successiva alla crisi dei debiti sovrani, tale procedura è stata sottoposta a una riforma volta a rafforzare il controllo sulla qualità dei dati di finanza pubblica attraverso i quali opera il meccanismo di sorveglianza. 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 obblighi maggiormente vincolanti, che riflettono la sorveglianza rafforzata sulle politiche di bilancio esistente all'interno dell'Unione monetaria. Il calendario di rilascio definito a livello nazionale dall'Istat deve dunque tenere conto di quello di trasmissione a Eurostat dei dati EDP². Quest'ultimo prevede la notifica dei dati alla Commissione due volte l'anno, entro il 31 marzo ed entro il 30 settembre.

Nel 2014, con la revisione dei conti nazionali programmata in occasione dell'introduzione del nuovo SEC, l'Istat ha anticipato la diffusione dei dati di deficit e di Pil, prevista per il 30 di settembre, di una settimana rispetto alla scadenza europea. Da allora, la data è rimasta sostanzialmente invariata, ed è fissata nel calendario di quest'anno per il 23 settembre, mentre in altri anni – a seconda della struttura della settimana – può cadere il 22.

Questa decisione è stata assunta dopo una attenta riflessione sulla possibilità di venire incontro ai tempi richiesti dalle Istituzioni che partecipano alla programmazione di bilancio (Governo, Parlamento, Ufficio Parlamentare di Bilancio), senza mettere a rischio l'esigenza di fornire al Paese informazioni di qualità e mantenendo tempi sufficienti ad assicurare la robustezza delle stime dei parametri di finanza pubblica trasmessi a Eurostat.

² 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 (*Manual on Government Deficit and Debt*), 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 ("Treaty on Stability, Coordination and Governance", comunemente definito "fiscal compact"). 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").

L'attuale calendario rappresenta, ad oggi, il massimo anticipo possibile per assicurare stime di alta qualità, robuste e affidabili, dei conti nazionali, con particolare riferimento a quelle relative all'anno precedente a quello di pubblicazione. Anticipare ulteriormente la diffusione di settembre richiederebbe una revisione dei tempi di acquisizione delle fonti presso le istituzioni coinvolte – e preposte al monitoraggio continuo dei flussi di finanza pubblica (in primo luogo il Ministero dell'Economia e delle Finanze) – e un coordinamento rigoroso della fase di definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima, che necessariamente dovrebbe concludersi entro la pausa estiva, riducendo al minimo i margini di recupero in caso di slineamenti temporali nel processo.

Si fa inoltre presente che la rilevanza dei flussi legati alle misure senza precedenti messe in atto dal governo e dalla UE per far fronte alla crisi pandemica (come ad esempio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) ha notevolmente appesantito il già complesso quadro delle analisi e dei controlli necessari per poter disporre, nei tempi utili alla produzione dei conti della PA, di stime robuste che, tra l'altro, sono oggetto specifico di attenzione e rendicontazione presso le Istituzioni comunitarie, in particolare nell'ambito dei lavori della Notifica a Eurostat. La nuova tempistica proposta comporterebbe un ulteriore onere per l'Istat, peraltro già in forte dipendenza dai tempi di acquisizione delle relative informazioni dalle fonti istituzionali, con possibili gravi ricadute sulla qualità e sull'affidabilità delle statistiche di finanza pubblica.

Segnaliamo, infine, che mentre il calendario definito a livello europeo prevede la trasmissione dei dati alla Commissione entro il 30 settembre, il cosiddetto processo di "clarification" – durante il quale Eurostat, attraverso un continuo scambio di informazioni con i Paesi membri, verifica la correttezza e l'affidabilità dei Conti – si conclude solo il 22 ottobre, data nella quale avviene la pubblicazione dei dati certificati da parte di Eurostat. Il calendario attuale presenta dunque un'incoerenza tra la certificazione dei risultati e la scadenza prevista per la definizione dei programmi europei e nazionali di bilancio (il 15 ottobre per il Documento Programmatico di Bilancio e il 20 ottobre per la presentazione al Parlamento del Disegno di legge di bilancio – anticipata al 10 nella proposta di legge in discussione), che avviene quando il processo di validazione dei dati italiani non si è ancora concluso.