

**‘SEMESTRE EUROPEO’ E NUOVE MODIFICHE ALLA
DISCIPLINA CONTABILE NAZIONALE**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Luglio 2011)

Prof. Livia MERCATI

INDICE:

- 1. PREMESSA**
- 2. IL ‘SEMESTRE EUROPEO’**
- 3. LA MANOVRA FINANZIARIA DOPO LA L. N. 39/2011**
- 4. LE ULTERIORI MODIFICHE ALLA L. N. 196/2009**
- 5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

1. PREMESSA

A seguito della crisi economica e finanziaria l’Unione europea ha introdotto nuove regole e procedure di sorveglianza economica, che, oltre ad assicurare la stabilità e prevenire gli squilibri macroeconomici, sono volte a favorire la crescita e la competitività in conformità con la strategia Europa 2020.

In tale ambito, al fine di migliorare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri ha preso avvio, dal gennaio 2011, il c.d. ‘semestre europeo’.

Dalle nuove procedure comunitarie per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici è derivata l'esigenza di una rimodulazione degli strumenti e del ciclo di bilancio già previsti dalla legge di riforma della contabilità nazionale n. 196/2009 (cfr. Report 1/2011); tale rimodulazione è avvenuta con la l. 7 aprile 2011, n. 39.

2. IL 'SEMESTRE EUROPEO'

Il 'semestre europeo' ha la finalità di coordinare *ex ante* le politiche economiche nell'Eurozona e nell'Unione europea.

Per questa finalità è stata introdotta una procedura che prevede, nella prima metà dell'anno, le seguenti fasi: 1) in gennaio la Commissione europea presenta l'indagine annuale sulla crescita; 2) tra febbraio e marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello europeo e degli Stati membri; 3) alla metà aprile gli Stati membri sottopongono contestualmente i c.d. piani nazionali di riforma (PNR), elaborati nell'ambito della nuova Strategia Europa 2020 e i c.d. piani di stabilità e convergenza (PSC), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita tenendo conto delle linee-guida dettate dal Consiglio europeo; 4) all'inizio giugno, sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri; 5) entro giugno il Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno; 6) nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le rispettive manovre finanziarie, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

3. LA MANOVRA FINANZIARIA DOPO LA L. N. 39/2011

Con la l. 7 aprile 2011, n. 39 sono stati modificati il ciclo e gli strumenti della programmazione di bilancio al fine di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella prevista dal ‘semestre europeo’.

A tal fine, si prevede che il Governo debba presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno il Documento di economia e finanza (DEF), che sostituisce la Decisione di finanza pubblica (DFP) introdotta dalla l. n. 196/2009.

Tale documento, articolato in tre sezioni, diviene il perno della programmazione economico finanziaria, il cui contenuto assorbe sia la Decisione di finanza pubblica – che secondo la versione originaria della l. n. 196/2009 doveva essere presentata alla metà di settembre - sia i contenuti della Relazione sull’economia e sulla finanza pubblica.

Il DEF reca, inoltre, sia lo schema del Programma di stabilità – che dovrà fare riferimento anche agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico – sia lo schema del Programma nazionale di riforma, documenti, questi ultimi, che dovranno essere presentati al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno.

Nello schema del Programma nazionale di riforma sono, in particolare, indicati: le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell’eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell’economia, rafforzamento della competitività del sistema economico e aumento dell’occupazione.

In allegato al DEF, o alla Nota di aggiornamento dello stesso, sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici e all’attuazione del programma nazionale di riforma. I disegni di legge collegati devono essere presentati dal Governo alle Camere entro il successivo mese di gennaio.

Al DEF è allegato, oltre al Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla legge obiettivo, uno specifico documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Entro il 30 giugno di ogni anno, ad integrazione del DEF, il Ministro dell'economia e delle finanze, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno.

Relativamente al coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di programmazione economico finanziaria, la legge prevede che lo schema di DEF è inviato, per il relativo parere, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale deve esprimersi in tempo utile per le deliberazioni parlamentari sul DEF medesimo.

Entro il 20 settembre è prevista la presentazione di una Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza. La presentazione della Nota – alla luce delle nuove modalità di programmazione economica europea - non è più eventuale e connessa al verificarsi di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica, bensì è ora necessaria.

Essa potrà contenere una serie di informazioni tra cui l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica.

Qualora si renda necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 10 settembre, il Governo è tenuto ad inviare alla Conferenza permanente per il coordinamento e la finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, un aggiornamento delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi.

Inoltre, è previsto che ogniqualvolta si intendano aggiornare gli obiettivi definiti dal Documento di economia e finanza e dalla Nota di aggiornamento del medesimo, ovvero si verificano scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari interventi correttivi, il Governo trasmetta una relazione al Parlamento, al fine di

motivare le ragioni dell'aggiornamento o degli scostamenti e di illustrare gli interventi correttivi.

È, infine, confermato il termine del 15 ottobre di ciascun anno entro il quale devono essere presentati alle Camere del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge del bilancio dello Stato.

4. LE ULTERIORI MODIFICHE ALLA L. N. 196/2009

La l. n. 39/2011 non ha modificato la struttura del bilancio disciplinata dalla l. n. 196/2009, inserendo invece alcune disposizioni che rispondono a criteri di prudenzialità della gestione finanziaria e sono dirette ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, al fine di favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico.

In quest'ottica, la [legge n.39/2011](#) prevede tra l'altro, l'esclusione della possibilità di utilizzare, per finalità di copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, prevedendo espressamente che tale eventuale "extragettito" sia finalizzato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Altre innovazioni riguardano l'estensione a tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato della possibilità d'introdurre limiti alla loro evoluzione coerenti con la programmazione triennale delle risorse, nonché la previsione di un rafforzamento del controllo sulla finanza pubblica attraverso la possibilità, per le Camere, di acquisire dall'ISTAT, sulla base di apposite convenzioni, dati ed elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica.

Infine, con la modifica dell'[art. 42, l. n.196/2009](#), il legislatore ha compiuto un passo indietro rispetto al passaggio al bilancio di sola cassa: l'attuale formulazione dell'articolo, infatti, delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando, tuttavia, la redazione del bilancio anche in termini di competenza.

5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

DICKMANN R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in www.federalismi.it, n. 8/2011

LOIERO R., *La nuova governance economica dei Paesi UE*, in www.federalismi.it, n. 22/2010

CABRAS D., *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, n. 22/2010

MAZZOTTA B., *La contabilità pubblica nella prospettiva europea*, in www.sspa.it

CAVALLINI CADEDDU L., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in www.federalismi.it, n. 11/2011