

BIBLIOTECA

Disciplina giuridica e vincoli esterni

Introduzione

In questa lezione approfondiremo insieme alcuni aspetti fondamentali riferiti al sistema di bilancio dello Stato.

Inizieremo con uno sguardo alla normativa di riferimento. Proseguiremo poi indagando i vincoli esterni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea con un focus sul Patto Euro Plus e sul Fiscal Compact. Concluderemo infine il nostro excursus analizzando la modifica e l'integrazione dell'Art. 81 della Costituzione Italiana.

Non ci resta che iniziare!

La normativa vigente

Quando si affronta lo studio del sistema di bilancio dello Stato un primo fondamentale aspetto da approfondire è la normativa di riferimento.

Un richiamo fondamentale va alla Legge n.196 del 31.12.2009 di contabilità e finanza pubblica che dedica l'intero Titolo III:

- alla disciplina degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio
- al coordinamento della finanza pubblica degli Enti territoriali
- ai rapporti con l'Unione europea
- al Documento di economia e finanza (DEF)
- alla manovra di finanza pubblica

Il Titolo VI della Legge 196/2009 riguarda invece più specificamente:

- la disciplina della "Legge di bilancio"
- la struttura del bilancio
- la nota integrativa
- il processo di formazione

La Legge 196/2009 è stata oggetto di numerose modifiche e integrazioni che si sono rese necessarie soprattutto in seguito ad eventi successivi, quali il nuovo scenario dei rapporti con l'UE, la revisione dell'Articolo 81 della Costituzione e lo sviluppo della normativa concernente i nuovi istituti introdotti.

Vediamo insieme ognuno di questi fattori, partendo dal nuovo scenario di rapporti con l'UE.

I vincoli esterni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea

Con il Patto di stabilità e crescita firmato a Maastricht nel mese di febbraio del 1992 vennero stabilite alcune regole di convergenza

delle economie dei Paesi dell'UE rivolte ad assicurare la stabilità:

- dei prezzi
- dei tassi sui titoli di Stato
- dei cambi

- e, in particolare, la stabilità della finanza pubblica

Riguardo alla stabilità della finanza pubblica i parametri di riferimento sottoscritti a Maastricht sono ancora attuali e sono:

- Rapporto disavanzo / PIL non superiore al 3%
- Rapporto debito pubblico / PIL non superiore al 60%

Amsterdam 1997: verso l'euro

Il Patto di stabilità e crescita di Maastricht venne consolidato nel trattato di Amsterdam del 1997 in cui 12 Paesi aderenti all'Unione Monetaria decisero di avviare delle iniziative rivolte a introdurre una moneta unica. Questi Paesi erano: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Grecia.

Il 1° gennaio 1999 l'euro entrò in circolazione come moneta di conto nei Paesi suddetti (ad eccezione della Grecia che la adottò nel 2001).

In Italia l'euro, con parità 1.936,27 sulla lira, entrò in circolazione come valuta in banconote e in monete il 1° gennaio 2002. Negli anni successivi aderirono all'euro altri 7 Paesi dell'UE e pertanto l'eurozona è attualmente composta da 19 Paesi.

Le difficoltà di sviluppo dei Paesi dell'eurozona causate da uno stato diffuso di crisi economica unitamente all'esigenza di assicurare la stabilità della nuova moneta hanno condotto l'UE ad adottare nuove regole più rigorose e stringenti in materia di coordinamento e controllo delle politiche economiche degli Stati membri. Tali regole sono ancora oggi in discussione. Vediamo in sintesi quali sono quelle che riguardano più strettamente le politiche di bilancio e che scaturiscono principalmente da due trattati: l'Euro Plus e il Fiscal Compact.

Il Patto Euro Plus

L'Euro Plus è un Patto approvato dal Consiglio europeo il 24 - 25 marzo 2011 e sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo dei 17 Paesi dell'eurozona allora esistenti. L'attributo "Plus" deriva dal fatto che ad esso hanno aderito anche sei Paesi non rientranti allora nella zona euro: Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Il Patto pone come obiettivo fondamentale quello di potenziare la linea di governance dell'UE assicurando la coerenza delle politiche economiche con gli strumenti adottati che sono:

- il Patto di stabilità e crescita
- il Patto Europa 2020
- il semestre europeo
- il nuovo quadro di sorveglianza macroeconomico

In sintesi, Il Patto contiene 4 linee guida:

- stimolare la competitività
- rilanciare l'occupazione
- concorrere alla sostenibilità delle finanze pubbliche
- rafforzare la sostenibilità finanziaria

Ma l'aspetto fondamentale dell'Euro Plus consiste nell'introduzione di nuove regole inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio e soprattutto nella disciplina del "semestre europeo" fondata sul coordinamento e sul controllo preventivo, concomitante e successivo del rispetto di quelle regole. Esse riguardano l'introduzione di nuove disposizioni da recepire negli ordinamenti interni di ciascun Paese rivolte a:

- assicurare il rispetto dei limiti del Patto di stabilità e crescita

- ridurre l'indebitamento
- evitare disavanzi eccessivi
- pervenire al pareggio del bilancio

Il Patto prevede al riguardo l'introduzione del Programma di stabilità e del Programma di riforma che ciascun Paese dovrà approvare e presentare alla Commissione entro il 30 aprile di ogni anno.

L'Italia ha recepito i contenuti del Patto con la prima importante modifica e integrazione della Legge 196/2009 operata con la Legge n.39 del 7 aprile 2011.

Le nuove regole del Patto Euro Plus hanno trovato ulteriore sviluppo nel 2012 con il Fiscal Compact.

Il Fiscal Compact

Il Fiscal Compact, detto anche "Patto di bilancio" è un trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria. È stato firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti i Capi di Stato e di Governo dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

In Italia è stato ratificato con la Legge n. 114 del 23 luglio 2012 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Gli obiettivi del Fiscal Compact sono:

- rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso regole comuni
- potenziare il coordinamento delle politiche economiche
- migliorare la governance della zona euro
- sostenere il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale

Regole e disposizioni del Fiscal Compact

Il Fiscal Compact stabilisce due regole fondamentali di bilancio (golden rules):

1. divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del PIL (1% per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL)
2. riduzione del debito pubblico in misura di 1/20 l'anno della differenza tra il suo ammontare e la soglia del 60% del PIL

A queste due regole sono ammesse deviazioni temporanee solo in periodi di grave recessione economica o in "circostanze eccezionali", definite come eventi inconsueti non soggetti a controllo che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della Pubblica Amministrazione.

Altre disposizioni del Fiscal Compact riguardano:

- l'inserimento delle nuove regole in norme di natura costituzionale di ciascun Paese o comunque nella legislazione nazionale
- l'obbligo di attivazione automatica di meccanismi di correzione in caso di deviazioni significative dagli obiettivi
- la comunicazione preventiva al Consiglio dell'UE e alla Commissione dei piani di emissione del debito pubblico
- le verifiche affidate alla Corte Europea di Giustizia
- l'individuazione del "Vertice euro" costituito dai capi di Stato e di Governo per incontri periodici e informali almeno due volte l'anno sulla governance della zona euro e il rispetto delle regole
- l'impossibilità di ottenere prestiti da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) per lo Stato che non introduce la regola del pareggio

La revisione dell'Art. 81 della Costituzione

Meno di due mesi dopo la firma del Fiscal Compact, in Italia è stata emanata la Legge Costituzionale n.1 del 20 aprile 2012, con la quale la regola del pareggio del bilancio viene introdotta nel nostro ordinamento attraverso la modifica dell'Art. 81 della Costituzione. Il nuovo testo stabilisce importanti novità che sono contenute nei primi due Comma e nel Comma 6.

- Il Comma 1 stabilisce che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico
- Il Comma 2 stabilisce che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali
- Il Comma 6 opera un rinvio, stabilisce cioè che il contenuto della Legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni sono stabiliti con Legge rinforzata cioè approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con Legge Costituzionale.

Quest'ultima è la Legge n. 243 emanata il 24.12.2012, la quale contiene, tra l'altro:

- la precisazione del principio dell'equilibrio del bilancio che consiste nel conseguimento del saldo strutturale
- l'individuazione degli eventi eccezionali che giustificano lo scostamento dal saldo strutturale e il conseguente obbligo di definire i piani di rientro
- la disciplina dell'equilibrio dei bilanci e dell'indebitamento delle Regioni e degli Enti locali, nonché il loro concorso alla sostenibilità del debito pubblico
- il contenuto della Legge di bilancio dello Stato
- l'istituzione dell'Ufficio parlamentare del bilancio

La legge 243/2012 ha subito numerose modifiche e, in particolare, con la Legge n.163 del 4 agosto 2016 è stata dettata una nuova disciplina dei contenuti della Legge di bilancio.

Conclusioni

Con quest'ultimo riferimento normativo siamo arrivati alla fine di questo video che ci ha permesso di chiarire tre aspetti fondamentali legati al sistema di bilancio del nostro Stato, ovvero la normativa di riferimento, i vincoli esterni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e il nuovo Art. 81 della Costituzione.

Grazie per la tua attenzione e a presto!