

Costituzione ed equilibrio di bilancio: una riforma “imposta” dall'Europa?

*Chiara Bergonzini
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Ferrara
9 novembre 2013*

I fatti

1. A partire dal 2010, per far fronte agli effetti della crisi economica, le istituzioni europee hanno progressivamente “stretto” i controlli sulle economie nazionali.

(Es.: Euro Plus, Six Pack, Fiscal Compact, Two Pack...)

2. Tra il 2011 e il 2012 l'Italia ha adottato la “politica del rigore” in campo economico: tasse e tagli (in realtà i primi tagli lineari risalgono al 2002).

3. Nel 2012, l'Italia ha approvato una riforma della Costituzione (art. 81, ma non solo) che introduce il pareggio (?) di bilancio.

I. La ricostruzione comune della vicenda

Ovvero: quello che si sente
di solito in giro

Una spiegazione rassicurante

L'Italia è stata costretta a una politica “lacrime e sangue” dalle istituzioni europee (controllate dalla Germania), che impongono limiti suicidi alle politiche economiche degli altri Stati. La conseguenza principale è che abbiamo dovuto introdurre il pareggio di bilancio.

Insomma...

“Ce lo chiede l'Europa”
E noi eseguiamo perché non abbiamo alternative.

[È colpa di qualcun altro: l'Europa]

Vero e falso

(dalla prospettiva costituzionalistica)

L'Italia è stata costretta a una politica "lacrime e sangue" → **VERO**

L'Italia è stata costretta [...] dalle istituzioni europee → **FALSO**

L'Italia è costretta a eseguire perché non ha alternative → **VERO**

L'Italia ha introdotto il pareggio di bilancio → **FALSO**

I limiti imposti sono assurdi → **TENDENZIALMENTE FALSO**

[Le istituzioni europee sono "controllate" dalla Germania → **IN PARTE VERO, ma chiediamoci PERCHÉ**]

II. Il contesto

Ovvero: il problema dal punto di vista
costituzionale

Struttura della Costituzione

Principi fondamentali

(artt. 1-12)

Parte I: Diritti e doveri dei cittadini

(artt. 13-54)

Parte II: Ordinamento della Repubblica

(artt. 55-139)

Di cosa parliamo: perché lo Stato ha bisogno di soldi?

La Costituzione italiana nasce per la tutela dei diritti

Lo dimostrano:

- la sua genesi
- la sua struttura

E lo dice espressamente...

...l'art. 2 Cost.:

“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

Ma...

...i diritti costano.

Quali diritti?

Solo quelli “sociali” (pensioni, assistenza)?

Attenzione a un facile equivoco

FINANZA PUBBLICA

=

**disciplina delle ENTRATE e
delle SPESE dello stato**

**I principi sono contenuti
nella Costituzione**

[Come per qualsiasi attività dei pubblici poteri]

ENTRATE: il dovere di fedeltà fiscale

Art. 2 Cost.

“Doveri inderogabili di solidarietà... economica”.

Art. 53 Cost.

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Art. 23 Cost.

“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

SPESE

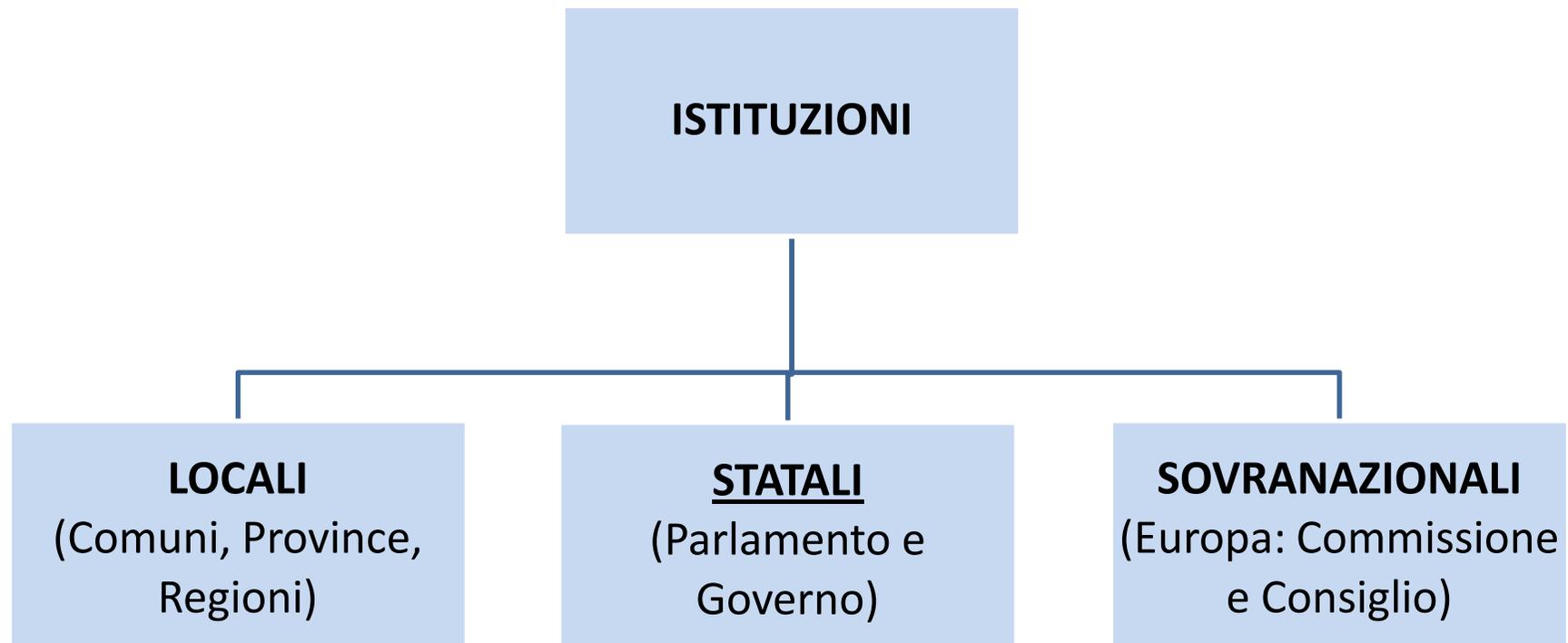
Dal punto di vista istituzionale, il problema delle decisioni di finanza pubblica è:

CHI decide
QUANTO e **COME**
si spende?

(E quindi, in definitiva:
quanto e come si tutelano i diritti?)

Chi: Le “ISTITUZIONI”

(queste sconosciute)



Le istituzioni europee: chi sono?

[www.europa.eu]

CONSIGLIO EUROPEO: definisce gli orientamenti politici generali dell'UE ma non ha il potere di approvare la legislazione. Guidato da un presidente (attualmente Herman Van Rompuy) e **costituito dai capi di Stato o di governo dei paesi membri** e dal presidente della Commissione (attualmente José Manuel Barroso), si riunisce per alcuni giorni almeno ogni 6 mesi.

COMMISSIONE EUROPEA: composta di 28 Commissari, **uno per ogni paese dell'UE**, rappresentano la guida politica della Commissione durante il mandato di cinque anni. Il Presidente attribuisce a ogni Commissario la responsabilità per settori politici specifici. Il Presidente viene nominato dal Consiglio europeo. Il Consiglio inoltre, d'accordo con il Presidente eletto, designa gli altri Commissari. La designazione di tutti i Commissari, compreso il Presidente, è soggetta **all'approvazione del Parlamento europeo**. Durante il mandato, essi **sono responsabili dinanzi al Parlamento**, che ha la competenza esclusiva di destituire la Commissione.

PARLAMENTO EUROPEO, che rappresenta i cittadini dell'UE ed è eletto direttamente da essi (prossime elezioni: 22-25 maggio 2014)

III. Il problema: la situazione italiana prima della Grande Crisi

Ovvero: di chi è la responsabilità?

Quanto e come: la spesa pubblica

In teoria, lo Stato ha due possibilità per finanziare le spese :

- 1. Chiedere soldi ai cittadini** → “Tasse” (v. principi sulle entrate)
- 2. Chiedere soldi al “mercato”** → Indebitamento (es.: Buoni Ordinari del Tesoro, Certificati di Credito del Tesoro, ecc.)

Il “vecchio” articolo 81 **non vietava esplicitamente** l’indebitamento. Imponeva però che le spese fossero “coperte”: nel momento in cui si decideva di spendere, si doveva anche indicare dove si prendevano i soldi.

La scelta su come coprire le spese spettava quindi a Parlamento e Governo, cioè alla politica nazionale. **Questo è il problema italiano.**

Risultato: Tra gli anni 80 e 90, aumento incontrollato della spesa pubblica coperta con il ricorso all’indebitamento.

ARTICOLO 81 COST.

versione originaria (1948)

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

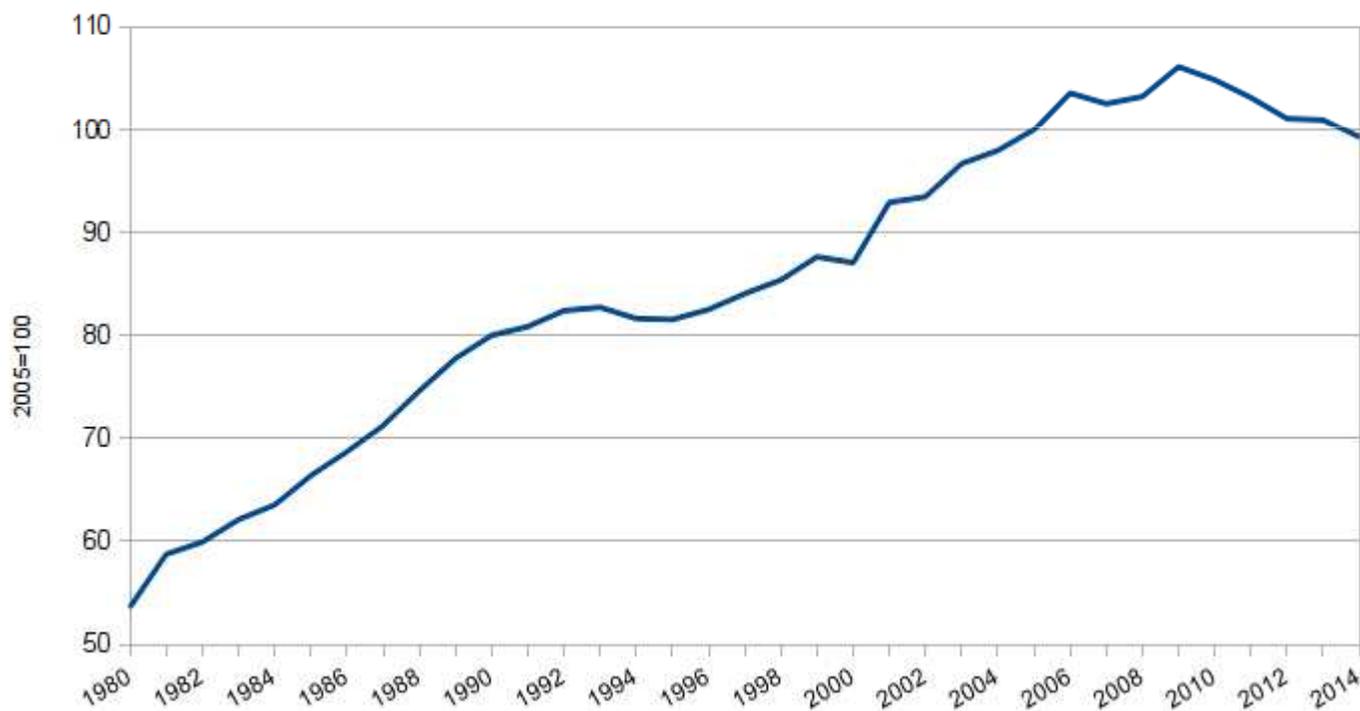
Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Andamento della spesa pubblica (al netto degli interessi sul debito)

[fonte: Commissione UE database AMECO]

Italia - Spesa Reale al netto degli interessi

fonte: AMECO



L'andamento del debito italiano (fino al 2010)



Qualche numero sul debito

(dati aggiornati all'8 novembre 2013)

AMMONTARE DEL DEBITO PUBBLICO



Oltre **2.077 MILIARDI di Euro**

(oltre il 130% del Pil, dati Eurostat ottobre 2013)

[contatore in tempo reale: <http://www.italiaora.org/>]

DEBITO PRO CAPITE (neonati compresi)



Oltre **33.000 Euro**

INTERESSI SUL DEBITO (per OGNI anno)



Quasi **90 miliardi di Euro**

NEL FRATTEMPO, IN EUROPA - I limiti al ricorso all'indebitamento

Dall'inizio degli Anni '90, lo Stato non può (più)
ricorrere liberamente all'indebitamento,
perché
(anche se la Costituzione taceva sul punto)

1993 (Trattato di Maastricht):

Unione economica e monetaria (avviata nel 1999) → parametri di Maastricht
(max 3% deficit/Pil; debito pubblico < 60% Pil)

1997 (Trattato di Amsterdam): Patto di stabilità e crescita → obiettivo comune il
pareggio di bilancio

In pratica

Entrando a far parte dell'UEM, L'Italia (come tutti gli altri Stati membri) **si è impegnata a mantenere una finanza pubblica sana**, controllata due volte l'anno dagli organismi comunitari cui gli Stati devono sottoporre i bilanci.

NEL FRATTEMPO, IN EUROPA - II

Crisi finanziaria e nuova *governance* economica europea

Fino alla crisi economica, i c.d. “parametri di Maastricht” erano molto blandi.

Tra il 2010 e il 2012, gli Stati europei decidono di “stringere” sulle politiche economiche, perché i problemi di bilancio di un Paese si riflettono su tutti gli altri. Quindi (tra l’altro):

- Introducono* meccanismi di maggior coordinamento tra le politiche economiche.
- Decidono* che in caso di “sforamento” dei limiti scatteranno correzioni semi-automatiche.
- Decidono* di dare più poteri alla Commissione europea: ad esempio, entro il 15 ottobre di ogni anno gli Stati (TUTTI) devono inviare i propri progetti di bilancio, per un “controllo”.
- Decidono* che i limiti (che esistono dall’inizio degli anni 90) devono diventare più vincolanti anche all’interno di ciascuno Stato. Giuridicamente, ciò significa che i vincoli devono essere stabiliti a livello costituzionale.

***N.B.** Sono TUTTE decisioni a cui l’Italia ha PARTECIPATO.

**IV. Le conseguenze:
l'introduzione del principio dell'EQUILIBRIO
di bilancio nella Costituzione italiana**

Ovvero: se le parole hanno un senso

La riforma costituzionale del 2012

Art. 81 Cost. – 2012

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 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.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

[...]

...Cioè??

Con la riforma costituzionale, l'Italia (tra l'altro) si è impegnata :

- per il futuro, a rispettare limiti (concordati a livello europeo), relativamente modulabili a seconda dell'andamento dell'economia, in riferimento a:

- ✓ Deficit
- ✓ Debito pubblico
- ✓ Spesa (nuovo limite)

- a ridurre il debito accumulato in passato (anche in nome del c.d. principio di equità intergenerazionale).

- a fare in modo che il Parlamento controlli di più (e meglio) le decisioni del Governo.

Funzionerà??? ...vedremo: la riforma entra in vigore il 1° gennaio 2014.

V. La vicenda da un'altra prospettiva

Ovvero: quello che si dovrebbe
tenere presente per farsi un'opinione
tecnicamente corretta.

...Torniamo ai “vero e falso”

L'Italia è stata costretta a una politica “lacrime e sangue” → **VERO**

L'Italia è stata costretta [...] dalle istituzioni europee → **FALSO**

L'Italia è costretta a eseguire perché non ha alternative → **VERO**

L'Italia ha introdotto il pareggio di bilancio → **FALSO**

I limiti imposti sono assurdi → **TENDENZIALMENTE FALSO**

[Le istituzioni europee sono “controllate” dalla Germania → **IN PARTE VERO, ma chiediamoci PERCHÉ**]

Perché per almeno 20 anni ha speso troppo e **male** (debito **spaventoso**)

L'Italia è uno dei Paesi **fondatori** dell'UE e ha partecipato a **tutte** le decisioni

La crisi economica ha fatto esplodere una situazione **già** insostenibile

L'Italia ha introdotto l'**equilibrio** di bilancio, che è un'altra cosa

I limiti sono molto stretti, ma non assurdi (soprattutto per noi): **forse da ripensare?**

[Come in tutti i “gruppi”, il più “autorevole” tende a prevalere: al momento la Germania è più forte e gli altri Stati non si accordano tra loro]

Una spiegazione meno rassicurante

Come per tutti problemi, ci sono diverse prospettive da cui guardare una questione enorme come le strategie politico-economiche nazionali ed europee (addirittura globali). Così come ci sono diverse interpretazioni.

Una chiave di lettura può essere la **responsabilità...**

...Di chi e nei confronti di chi?

Anche in questo caso la questione è un po' più complicata di quanto normalmente emerga dalla comunicazione pubblica...

LA RESPONSABILITÀ

(questa sconosciuta)

Sicuramente in senso verticale:

degli eletti nei confronti degli elettori e, più in generale, delle istituzioni nei confronti dei cittadini...

*“Un politico guarda alla prossima elezione.
Uno statista guarda alla prossima generazione”*

[A. De Gasperi]

...Ma anche nell'altra direzione: dei cittadini nei confronti dello Stato (in senso lato).

Ad esempio, il dovere di fedeltà fiscale, o quello di partecipare alle decisioni collettive, tramite il voto (e non solo): se i problemi sono comuni, la strategia del “me ne frego” è prima di tutto autolesionistica...

E quindi anche **in senso orizzontale:** dei cittadini gli uni nei confronti degli altri (doveri di *solidarietà*, art. 2 Cost.)

Perché...

“L’Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

[Costituzione italiana, art. 1]

Ma se il “popolo” non esercita la sovranità...

(cioè usa i diritti, adempie i doveri,
seleziona e controlla i propri rappresentanti...)

...qualcun altro finirà per farlo al suo posto.