
LORENZO MOTTURA

FINANZA PUBBLICA
E
POLITICHE DI SOSTEGNO ECONOMICO

2014

LORENZO MOTTURA è notaio in Viterbo ed è professore a contratto di «Politiche di sostegno economico» presso l'Università *Mercatorum* di Roma. E' stato professore a contratto di «Contabilità di Stato e degli enti pubblici» presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Siena.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Ia edizione Ottobre 2014
© copyright 2014 by Universitas Mercatorum,

Realizzazione editoriale: Universitas Mercatorum, Roma
Disponibile online da Ottobre 2014
Curata da Universitas Mercatorum, Roma
ISBN 978.88908952.34
ISBN-A 10.978.88908952.34

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n.633)
Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno o didattico

INDICE

CAPITOLO I

L'INTERVENTO DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO

| | |
|--|----|
| 1. Cenni introduttivi di finanza pubblica | 1 |
| 2. La finanza pubblica come processo di acquisizione e di stanziamento delle risorse | 2 |
| 3. L'azione dello Stato in campo economico. L'erogazione di servizi collettivi | 6 |
| 4. (<i>segue</i>) I servizi indivisibili (o beni pubblici puri) | 9 |
| 5. (<i>segue</i>) I beni di merito | 11 |
| 6. L'azione dello Stato in campo economico. Il coordinamento e la regolamentazione del mercato | 12 |
| 7. L'azione dello Stato in campo economico. La redistribuzione delle risorse | 13 |
| 8. Gli sviluppi teorici della politica di bilancio. La finanza pubblica neutrale | 15 |
| 9. (<i>segue</i>) La finanza pubblica funzionale | 18 |
| 10. I vincoli all'intervento dello Stato in economia | 21 |

CAPITOLO II

I VINCOLI DI BILANCIO

DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

| | |
|---|----|
| 11. Le fasi del processo di integrazione europea | 24 |
| 12. Il trattato di Maastricht (o Trattato sull'unione europea) e i parametri di convergenza | 25 |
| 13. I vincoli europei sui bilanci, sul debito e sulla spesa | 28 |
| 14. Il Patto di stabilità e crescita | 31 |
| 15. (<i>segue</i>) Le ragioni del Patto di stabilità e crescita | 32 |
| 16. (<i>segue</i>) La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita: la sorveglianza multilaterale e il coordinamento delle politiche economiche | 35 |
| 17. (<i>segue</i>) La parte correttiva del Patto di stabilità e crescita: la procedura per i disavanzi eccessivi | 39 |
| 18. (<i>segue</i>) Il «meccanismo di allerta» per gli squilibri macroeconomici dell'area euro | 43 |
| 19. Il « <i>Fiscal compact</i> » e la regola del debito | 46 |
| 20. Le regole sull'evoluzione della spesa pubblica | 49 |
| 21. Il Meccanismo Europeo di Stabilità | 50 |
| 22. (<i>segue</i>) Il «rischio contagio» degli Stati membri della zona euro in gravi difficoltà finanziarie | 54 |
| 23. Il coordinamento e l'equilibrio della finanza pubblica. Il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza | 57 |

| | |
|--|----|
| 24. Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e il «saldo strutturale». | 58 |
|--|----|

CAPITOLO III
I VINCOLI DI BILANCIO
PREVISTI DALLE NORME NAZIONALI

| | |
|---|----|
| 25. Il bilancio dello Stato e le sue funzioni | 64 |
| 26. I principi ispiratori del bilancio dello Stato | 66 |
| 27. L'art. 81 della Costituzione | 73 |
| 28. L'obbligo costituzionale dell'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 comma 1° Cost.) | 74 |
| 29. (<i>segue</i>) La definizione di «valore di equilibrio del bilancio dello Stato» | 76 |
| 30. I limiti costituzionale al ricorso all'indebitamento (art. 81 comma 2° Cost.) | 79 |
| 31. L'obbligo della copertura finanziaria (art. 81 comma 3° Cost.) | 79 |
| 32. L'approvazione parlamentare del bilancio (art. 81 comma 4° Cost.) | 83 |
| 33. (<i>segue</i>) La natura delle leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto | 84 |
| 34. L'esercizio provvisorio del bilancio (art. 81 comma 5° Cost.) | 86 |
| 35. Il ciclo evolutivo del bilancio dello Stato | 87 |
| 36. La legge di bilancio | 92 |

CAPITOLO IV
I VINCOLI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO
PREVISTI DAI TRATTATI EUROPEI

| | |
|--|-----|
| 37. L'art. 107 TFUE: il principio dell'incompatibilità e le deroghe | 97 |
| 38. L'art. 107 TFUE sugli aiuti di stato. Il presupposto | 99 |
| 39. (<i>segue</i>) L'irrelevanza della forma dell'aiuto di Stato | 101 |
| 40. (<i>segue</i>) L'impiego di risorse pubbliche | 103 |
| 41. (<i>segue</i>) Il vantaggio economico | 105 |
| 42. (<i>segue</i>) L'idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri | 108 |
| 43. (<i>segue</i>) L'effetto distorsivo sulla concorrenza | 111 |
| 44. Le deroghe al principio della incompatibilità | 114 |
| 45. (<i>segue</i>) Gli aiuti compatibili <i>de iure</i> | 114 |
| 46. (<i>segue</i>) Gli aiuti che possono essere ritenuti compatibili | 116 |
| 47. (<i>segue</i>) Le tre principali categorie di deroghe <i>ex</i> paragrafo 3: aiuti regionali, orizzontali e settoriali | 118 |
| 48. Gli aiuti di Stato a soggetti che svolgono servizi di interesse economico generale | 122 |
| 49. L'art. 108 TFUE e il controllo della Commissione europea: l'obbligo della notifica e la necessità della autorizzazione | 125 |
| 50. I regolamenti di esenzione e i regolamenti sugli aiuti <i>de minimis</i> | 126 |
| 51. Il controllo degli aiuti di Stato svolto dalla Commissione secondo la | |

| | |
|--|-----|
| procedura ordinaria | 130 |
| 52. (<i>segue</i>) Gli aiuti nuovi | 130 |
| 53. (<i>segue</i>) Gli aiuti illegali | 133 |
| 54. (<i>segue</i>) Gli aiuti attuati in modo abusivo | 134 |
| 55. (<i>segue</i>) Gli aiuti esistenti | 135 |
| 56. La procedura di controllo semplificata per determinate categorie di aiuti | 135 |
| 57. La tutela davanti al giudice nazionale ed europeo: il ruolo della Commissione e il ruolo del giudice nazionale | 138 |
| 58. (<i>segue</i>) Il ruolo dei giudici nazionali in presenza di aiuti concessi in violazione della clausola di sospensione | 140 |
| 59. (<i>segue</i>) Il ruolo del giudice nazionale in sede di esecuzione di una decisione della Commissione che ordina il recupero | 144 |
| 60. Il ruolo del giudice europeo: il ricorso per annullamento | 146 |
| 61. (<i>segue</i>) Il rinvio pregiudiziale | 146 |
| 62. (<i>segue</i>) La procedura di infrazione | 147 |

CAPITOLO I

L'INTERVENTO DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO

SOMMARIO: **1.** Cenni introduttivi di finanza pubblica. - **2.** La finanza pubblica come processo di acquisizione e di stanziamento delle risorse. - **3.** L'azione dello Stato in campo economico. L'erogazione di servizi collettivi. - **4.** (*segue*) I servizi indivisibili (o beni pubblici puri). - **5.** (*segue*) I beni di merito. - **6.** L'azione dello Stato in campo economico. Il coordinamento e la regolamentazione del mercato. - **7.** L'azione dello Stato in campo economico. La redistribuzione delle risorse. - **8.** Gli sviluppi teorici della politica di bilancio. La finanza pubblica neutrale. - **9.** (*segue*) La finanza pubblica funzionale. - **10.** I vincoli all'intervento dello Stato in economia.

1. CENNI INTRODUTTIVI DI FINANZA PUBBLICA

La *finanza pubblica* è la disciplina che studia l'attività finanziaria svolta dallo Stato e dalle amministrazioni pubbliche per organizzare la produzione di beni e l'erogazione di servizi a favore della collettività e per incidere sui processi di formazione e distribuzione della ricchezza nazionale¹.

Sotto il profilo finanziario, il campo d'indagine è rappresentato dalle entrate e dalle spese che a vario titolo figurano nel bilancio statale e nei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di entrate e di spese che, data la particolare natura del settore pubblico, si differenziano nettamente da quelle che discendono da transazioni fra soggetti privati; infatti, mentre l'economia privata è finalizzata innanzitutto al lucro e si basa su rapporti di scambio volontari, la finanza pubblica è rivolta a soddisfare interessi di carattere generale per il cui perseguimento può far leva anche sulla coazione (*ius imperii*)².

La coercizione costituisce un importante strumento per realizzare l'attività finanziaria pubblica, anche se non ne esaurisce il contenuto per almeno due ordini di motivi:

¹ Il primo sistema di finanza pubblica che raggiunse livelli di sofisticazione relativamente apprezzabili è quello dell'antica Roma. Sul versante delle entrate, si va diffondendo il principio della molteplicità delle basi imponibili e della progressività dei tributi (es. imposte che gravavano sui consumi di lusso). Dal lato delle spese, invece, accanto agli stanziamenti destinati alle funzioni tradizionali dello Stato, si vanno moltiplicando gli interventi di natura economica (es. costruzione di strade, porti, acquedotti) e a carattere sociale (es. distribuzione gratuita di derrate alimentari, finanziamento erariale dei giochi circensi). Gli attuali sistemi di finanza pubblica rappresentano, tuttavia, uno sviluppo di quelli che si sono andati diffondendo in Europa a partire dalla rivoluzione francese del 1789; è solo dopo questo periodo che si registra una netta separazione tra mezzi privati del monarca e mezzi pubblici dello Stato.

² Nelle relazioni di mercato, ad esempio, il venditore non può costringere il consumatore ad acquistare una data merce se questi non la desidera. Lo Stato, invece, può obbligare il cittadino ad acquistare beni o a fruire di servizi, anche se di qualità scadente o di tipo diverso da quello desiderato, facendogli pagare il costo attraverso l'imposizione fiscale.

- in primo luogo, perché l'acquisizione delle entrate pubbliche non presuppone necessariamente l'esercizio della coazione;

- in secondo luogo, perché in uno Stato di diritto l'imposizione di tributi e l'erogazione delle spese non sono il risultato di scelte arbitrarie dei governanti, ma sono assoggettate ad una serie di rigorosi controlli e alla preventiva autorizzazione del Parlamento.

In effetti, i problemi di finanza pubblica, così come oggi vengono intesi, si cominciano a porre solo col passaggio dagli Stati assoluti agli Stati democratici, dato che questo passaggio determina la definitiva separazione tra la finanza statale e la finanza privata del sovrano.

2. LA FINANZA PUBBLICA COME PROCESSO DI ACQUISIZIONE E DI STANZIAMENTO DELLE RISORSE

Dal punto di vista operativo, la finanza pubblica si configura come un processo circolare che opera senza soluzioni di continuità in cui le amministrazioni da un lato *acquisiscono mezzi finanziari* sotto forma di tributi, trasferimenti e prestiti da altri settori istituzionali dell'economia (famiglie, imprese e resto del mondo) e, dall'altro, *stanziavano i mezzi raccolti per il perseguimento di obiettivi di interesse generale* o, comunque, di particolare rilevanza economica e sociale³.

Quest'insieme di operazioni in entrata e in uscita dal settore pubblico tende a differenziarsi, nei singoli contesti nazionali, principalmente in base al corrispondente livello di decentramento. In particolare, nei paesi in cui l'attività amministrativa risulta più centralizzata, come ad esempio la Francia e in parte l'Italia, le risorse finanziarie affluiscono prevalentemente al bilancio statale per poi essere trasferite «a cascata» ai livelli di governo locali (c.d. *sistema di finanza derivata*); viceversa, negli Stati federali, come la Germania, il gettito fiscale si muove in senso inverso, cioè dal basso verso l'alto, e gli enti territoriali – nello specifico, i *Länder* – gestiscono direttamente e autonomamente una quota rilevante delle risorse complessive.

Dal secondo dopoguerra ai primi anni '90 del secolo scorso, in Italia e negli altri paesi dell'Unione europea si è registrata una progressiva espansione delle dimensioni della finanza pubblica, sia con riferimento alle entrate fiscali sia, soprattutto, in termini di spese finali.

All'inizio degli anni '50 del secolo scorso la spesa pubblica totale rappresentava nei paesi europei circa il 25% del prodotto interno lordo (PIL). Solo in Germania e nel Regno Unito tale rapporto si attestava al di sopra del 30%.

Il prodotto interno lordo (PIL) è un indicatore sintetico, strutturato sui sistemi di contabilità nazionale, utilizzato convenzionalmente per misurare i redditi e il valore complessivo dei beni e servizi prodotti annualmente in un paese. Esso corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata dell'IVA e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla

³ Il presente Capitolo I è tratto da A. MONORCHIO - L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato, Capitolo II*, Cacucci, Bari, 2014, pp. 33-55.

somma dei valori aggiunti a prezzi base delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (compresa l’IVA e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti.

Si parla di *PIL ai prezzi di mercato* quando gli importi sono espressi in termini di valori correnti, mentre ci si riferisce al *PIL a prezzi costanti* quando si vuole enucleare la crescita reale, al fine di disporre di un indicatore dell’andamento della economia depurato dall’inflazione.

Il *Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010)*⁴ considera operazioni economiche rilevanti ai fini della quantificazione del PIL di uno Stato membro⁵ anche «le *attività economiche illegali* ... quando tutte le unità partecipanti intervengono consensualmente (c.d. «PIL cattivo»). Di conseguenza, l’acquisto, la vendita o gli scambi di *droghe illecite* o di *refurtiva* si configurano come operazioni, al contrario del furto che non è considerato una operazione»⁶. In sostanza, secondo il SEC 2010, le attività di produzione sono considerate ai fini della valorizzazione del PIL nazionale «*a prescindere che siano illegali o non dichiarate* alle autorità tributarie, agli enti della sicurezza sociale, alle autorità statistiche o ad altre istituzioni pubbliche»⁷. Sono pertanto compresi nel PIL nazionale i seguenti tre esempi di tali attività:

a) *attività illegali* in cui le parti danno luogo volontariamente ad un’operazione economica⁸;

b) *attività sommerse* in cui le operazioni in sé non sono illegali, ma non sono dichiarate per evitare controlli da parte delle autorità;

c) *attività descritte come informali*, per le quali di norma non è tenuta alcuna contabilità.

Per contro, le attività illegali in cui una delle parti non opera volontariamente (es. il furto, *sic!*) non danno luogo a operazioni economiche e non rientrano nei confini della produzione⁹.

Pur trattandosi di un indicatore di tipo economico, il PIL è spesso impiegato quale parametro di riferimento per identificare in termini qualitativi il benessere e lo sviluppo

⁴ Il SEC 2010 è stato approvato con regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 (in *G.U.U.E.* n. L 174/1 del 26 giugno 2013).

⁵ Per il SEC 2010 «Una *operazione* è un flusso economico che rappresenta una interazione consensuale tra unità istituzionali, oppure una azione all’interno di una unità istituzionale che è opportuno considerare operazione perché l’unità sta operando in due funzioni differenti». Le operazioni sono suddivise in quattro gruppi principali: a) operazioni sui prodotti; b) operazioni di distribuzione e di redistribuzione; c) operazioni finanziarie; d) operazioni non incluse nei tre gruppi precedenti (cfr. punto 1.66 del SEC 2010).

⁶ Cfr. punto 1.79 del SEC 2010.

⁷ Cfr. punto 3.08 del SEC 2010.

⁸ Invero l’inclusione dell’economia illegale (nell’attuale definizione considera: *traffico di droga, prostituzione e contrabbando*) non è stata stabilita dal SEC 2010 ma era già contenuta nel SEC 1995; infatti alcuni paesi europei avevano già scelto di seguire tale indicazione inserendola nel PIL. Nel 2014 il c.d. «PIL cattivo» è stimato dall’ISTAT in circa 15,5 miliardi di euro (pari allo 0,9% del PIL), di cui 10,5 miliardi di euro relativi alla *commercializzazione della droga*, 3,5 miliardi di euro relativi alla *prostituzione* e 300 milioni di euro relativi alle attività di *contrabbando* (v. *Il Sole 24 Ore* del 13 ottobre 2014).

⁹ Cfr. punto 11.26 del SEC 2010.

di una nazione. Su quest'ultimo punto, invero, molti economisti da tempo hanno assunto un atteggiamento critico, evidenziando l'inidoneità del PIL a misurare l'effettivo benessere di un paese, parametro, quest'ultimo, alla cui determinazione concorrono una serie di fattori difficilmente quantizzabili quali, ad esempio, il *benessere economico* (tempo libero, attività *no profit*, ricchezza, disoccupazione, ecc.), le *condizioni di vita* (l'ambiente, la salute, l'inquinamento, il deterioramento delle risorse naturali, l'istruzione, le diseguaglianze, ecc.) e altri *aspetti socio-economici*. Si pensi, ad esempio, alle spese sostenute da un paese per far fronte ad un danno ambientale prodotto dall'inquinamento: queste, pur dando luogo ad un incremento del PIL, non sono bilanciate da un'analoga riduzione dello *stock* di capitale naturale¹⁰. Di qui la necessità di integrare tale misura con indicatori di carattere economico, ambientale e sociale che rendano esaustiva la valutazione sullo stato e sul progresso di una società¹¹.

Nei primi anni '90 del secolo scorso, sospinta dal moltiplicarsi degli interventi dello Stato in campo economico e sociale, la spesa pubblica assorbiva più del 50% del PIL. Oltre che per effetto della c.d. *legge di Wagner*¹², alla dilatazione della finanza pubblica hanno contribuito le misure adottate dai governi per fronteggiare le ricorrenti *fasi negative del ciclo economico* e per ampliare e mantenere l'area del *consenso politico*¹³. Misure, queste ultime, che hanno comportato un rapido *incremento del numero dei dipendenti pubblici*¹⁴ e del costo per l'espletamento delle attività amministrative (la c.d. *burocratizzazione della funzione pubblica*), la presenza dello Stato anche in attività produttive non strategiche e un'espansione dei trasferimenti alle imprese. Il risultato dell'insieme di queste decisioni di bilancio è stato quello di generare, in modo particolare in Italia, *deficit* elevati e crescenti, alla cui

¹⁰ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010, Indicatori alternativi al PIL*, maggio 2010, pp. 26-29.

¹¹ Sul punto v. il *Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES)* (in www.istat.it) elaborato nel marzo 2013 dal CNEL e dall'ISTAT, dove vengono presentati i risultati di un'iniziativa inter-istituzionale sul tema dello sviluppo di indicatori sullo stato di salute di un Paese che vadano «*al di là del PIL*».

¹² Nel 1877, A. WAGNER, in base ad osservazioni empiriche, aveva formulato una «legge» secondo la quale le spese pubbliche crescono in misura superiore al reddito nazionale fino a raggiungere un livello massimo che non può essere oltrepassato. Questa «legge» appare sostanzialmente valida, anche se in verità le spese pubbliche sono forse aumentate più di quanto la stessa ammettesse (A. WAGNER, *La scienza delle finanze*, 2^a ediz., in *Biblioteca dell'economista*, III serie, vol. X, Torino, 1891, pp. 60-63).

¹³ La logica concorrenziale insita nel sistema democratico comporta, in teoria, che i governi, di fronte al rischio di perdere l'appoggio popolare, tendano ad accogliere nuove richieste di stanziamenti senza imporre nuovi oneri, cioè indebitandosi o riducendo gli investimenti pubblici.

¹⁴ Dal Conto Annuale redatto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per gli anni dal 2002 al 2012 (ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) risulta che oltre 10 mila amministrazioni pubbliche hanno occupato nel 2012 circa 3,3 milioni di dipendenti a tempo determinato e indeterminato con una spesa di circa 160 miliardi di euro. Sono escluse alcune tipologie di personale, quali i supplenti brevi per la scuola, e i professori e ricercatori a contratto, circa 20.000 unità impiegate nell'università con contratti da 60 ore annue (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Annuario statistico della Ragioneria Generale dello Stato - Anno 2014*, luglio 2014, pag. 133).

copertura si è provveduto drenando sempre maggiori risorse dal settore privato e accrescendo lo *stock* del debito.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, tuttavia, nella generalità dei paesi europei si è verificato un graduale ridimensionamento del ruolo dello Stato in campo economico; sono stati avviati processi di privatizzazione in importanti comparti produttivi e sono state deliberate una serie di misure di contenimento della spesa pubblica, con l'intento di conseguire nel medio termine una posizione di bilancio in pareggio. All'origine di tale inversione di tendenza nell'orientamento delle politiche economiche vi è una duplice esigenza: accrescere l'efficienza dell'industria europea di fronte all'incalzare della competizione sui mercati internazionali (c.d. *globalizzazione*); governare la finanza pubblica secondo le regole imposte dalla partecipazione al sistema della moneta unica.

Questo processo, tuttavia, non ha portato ai risultati sperati. Infatti, il processo di *privatizzazione delle imprese pubbliche*, che è stato intrapreso dal 1992 e che ha avuto ad oggetto banche, compagnie di assicurazioni, imprese industriali e di pubblica utilità¹⁵, ha portato a risultati insufficienti sia dal lato delle entrate nelle casse dello Stato¹⁶ sia sotto il profilo dell'apertura e dell'efficientamento dei mercati di riferimento, determinando – in molti casi – la mera sostituzione di un monopolio privato al monopolio pubblico, quindi la sostituzione del gestore privato al gestore pubblico, senza concreti benefici a favore della collettività né in termini di riduzione dei prezzi né, tantomeno, di qualità dei servizi¹⁷. Quanto, poi, ai *vincoli di bilancio imposti dalla normativa comunitaria* ai paesi della zona euro¹⁸, la loro rigidità ha finito per danneggiare quei Paesi – quali l'Italia e più in generale i paesi del sud Europa – che fin dall'introduzione dell'euro presentavano e tuttora presentano maggiori criticità in termini di sostenibilità del debito, di carenze infrastrutturali e di bassa crescita.

¹⁵ La lista delle società privatizzate comprendeva la Banca Commerciale Italiana, il Credito Italiano, il San Paolo di Torino, la B.N.L., l'IMI, l'INA, l'ENI, la SME, l'ENEL, la FINMECCANICA, la TELECOM.

¹⁶ Nel periodo dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 2003 le dismissioni delle partecipazioni detenute direttamente dal Ministero dell'economia hanno generato entrate per circa 82,9 miliardi di euro, al netto dei costi per commissioni e consulenze di circa 1,5 miliardi di euro (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, *Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato*, luglio 2004, p. 28.).

¹⁷ Sul punto, tra gli altri, v. SARCINELLI, *Un anno per l'addio a rendite e privilegi*, in *Il Sole 24 Ore* del 5 gennaio 2006, p. 6. L'Autore, tra l'altro, rileva che «Nell'ansia di privatizzare, non sempre sono stati affrontati in modo adeguato la persistenza di posizioni monopolistiche o dominanti, le problematiche dell'efficienza e della sicurezza delle reti, gli incentivi per la modernizzazione e l'ampliamento delle stesse. Il monopolio privato non è affatto migliore di quello pubblico, anzi. La modernizzazione deve non solo garantire prezzi più bassi e servizi più efficienti, ma anche capacità di crescita alle reti e al Paese».

¹⁸ Il riferimento è ai rapporti *deficit/PIL* e *debito/PIL* che non devono eccedere, rispettivamente, il 3% e il 60%.

L'evidenza empirica dimostra che la fiducia attribuita al mercato concorrenziale non sempre risulta di per sé un adeguato strumento di allocazione delle risorse; in certe circostanze, infatti, il sistema di mercato fallisce, o comunque non funziona nella maniera desiderata, aprendo in tal modo gli spazi ad un *intervento del settore pubblico*¹⁹.

Allo Stato, quindi, competono una serie di attribuzioni fondamentali all'interno del sistema economico: dall'erogazione di servizi come la giustizia, la difesa, l'ordine pubblico, l'istruzione e la certezza dei pubblici registri e degli scambi giuridici, allo sviluppo di infrastrutture produttive e sociali; dalla protezione delle categorie svantaggiate, alla regolamentazione dei mercati; dal sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica e alle attività in settori strategici, alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento.

3. L'AZIONE DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO. L'EROGAZIONE DI SERVIZI COLLETTIVI

Il fine ultimo dell'intero processo economico è consumare i beni prodotti e i servizi erogati, affinché risultino soddisfatti i molteplici *bisogni* – materiali e immateriali – che gli uomini manifestano nel corso della loro esistenza. Alcuni di questi bisogni hanno una connotazione *individuale* e del loro appagamento beneficia esclusivamente il soggetto che li manifesta; altri hanno una connotazione *collettiva* e discendono direttamente dall'appartenenza ad una collettività, nel senso che, una volta soddisfatti, arrecano un vantaggio all'intera compagine sociale; altri, ancora, presentano una connotazione *mista*, in quanto hanno allo stesso tempo carattere individuale e collettivo. Ciò appare evidente se si considera che tutti gli individui, in genere, hanno bisogno di nutrirsi, di vestirsi, di abitare in una casa; così come avvertono la necessità di ricevere un'istruzione di base, di partecipare alla vita sociale, di godere di un ambiente salubre, di vedere rispettati i loro contratti, tutelata la loro proprietà, garantita la certezza e l'affidabilità dei pubblici registri, e così via.

Se si analizza il fenomeno non dal lato dei bisogni, ma da quello delle attività economiche, è indubbio che nella generalità dei paesi industrializzati alcune attività sono di *pertinenza esclusiva del settore privato* e sono regolate dalla legge della domanda e dell'offerta (es. la produzione di articoli di abbigliamento); altre attività rientrano fra le *competenze esclusive del settore pubblico*, sia perché non possono divenire oggetto di scambio, sia perché il loro esercizio presuppone un potere di coazione che non può essere riconosciuto ai privati (es. l'amministrazione della giustizia o la difesa del territorio nazionale); vi è poi un terzo gruppo di attività, che per le loro caratteristiche intrinseche

¹⁹ Si pensi, ad esempio, all'enorme disparità che si potrebbe verificare nella ripartizione del reddito e della ricchezza in assenza di adeguati interventi redistributivi: alcune persone vivrebbero nel lusso, molte altre sarebbero costrette in condizioni di indigenza. O si pensi a quanti cittadini non potrebbero beneficiare dell'assistenza medica, ospedaliera e farmaceutica in un sistema fondato esclusivamente sulle polizze sanitarie private.

possono essere esercitate da entrambi i settori (es. l'istruzione scolastica o l'assistenza sanitaria)²⁰.

Data questa suddivisione dei bisogni, il livello di benessere di una popolazione verrà a dipendere, oltre che dal consumo di *beni privati*, cioè di beni scambiati liberamente sul mercato ad un dato prezzo, anche dalla disponibilità di *servizi collettivi* (o *beni pubblici*). Questi ultimi sono erogati direttamente dalle amministrazioni pubbliche a tutti i cittadini, per lo più in forma gratuita, nel senso che la loro contropartita non è rappresentata da un prezzo di vendita, bensì da una quota del gettito fiscale. Si tratta di servizi la cui offerta non transita attraverso il mercato e che per tale motivo assumono la denominazione di *servizi non destinabili alla vendita*²¹.

Quali siano i servizi collettivi e quale debba essere l'ammontare delle risorse da destinare alla loro erogazione sono questioni che implicano inevitabilmente il riferimento a considerazioni di natura extra-economica, da sempre oggetto di accesi dibattiti²².

Nel mondo contemporaneo, ad esempio, alcuni economisti sostengono che le dimensioni del settore pubblico siano eccessive, che si spenda troppo per l'approntamento di servizi collettivi e che in molti casi questi potrebbero essere offerti con maggiore efficacia ed economicità dal sistema privato.

Altri economisti, per contro, ritengono che nelle società industrializzate, in cui l'individuo appare tutto proteso a massimizzare il consumo di beni privati, si attribuisca spesso un'importanza marginale ai servizi collettivi, che pure svolgono un ruolo fondamentale nel promuovere il miglioramento del tenore di vita; essi, inoltre, tendono ad ampliare l'elenco dei beni e servizi per cui sarebbe prevalente un interesse pubblico²³.

A prescindere dalle dispute dottrinarie, è indubbio che l'erogazione di servizi collettivi si è accresciuta notevolmente negli ultimi decenni in tutti i paesi economicamente avanzati. In Italia, ad esempio, mentre negli anni immediatamente successivi al primo dopoguerra i consumi pubblici rappresentavano poco più del 5% dei consumi totali, oggi il loro peso supera il 30%.

La produzione e l'erogazione, per lo più in forma gratuita, di beni e servizi a tutta la popolazione o a particolari categorie di cittadini, ossia l'*offerta di servizi*

²⁰ Nel testo si fa riferimento alla nota tripartizione delle funzioni dello Stato in campo economico formulata da MUSGRAVE: *allocazione, redistribuzione e stabilizzazione* (R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, cap. I).

²¹ Il fatto che alcuni bisogni siano di natura collettiva non significa che essi debbano necessariamente essere soddisfatti dalle amministrazioni pubbliche. Tipico è il caso delle istituzioni private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (es. sindacati, associazioni culturali, enti di beneficenza), che producono beni ed erogano servizi non destinabili alla vendita, finanziandosi, oltre che con i contributi volontari degli iscritti, anche con i trasferimenti pubblici.

²² Sul fatto che non si possano escludere giudizi di valore allorché si tratta di beni pubblici e in generale di questioni attinenti l'economia del benessere, si veda A. SEN, *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Basil Blackwell, 1982.

²³ La scarsa utilità attribuita ai beni pubblici è ben evidenziata in una famosa opera di J. K. GALBRAITH, *La società opulenta*, Boringhieri, Torino, 1972.

collettivi, costituisce una prima modalità di intervento dello Stato in campo economico; intervento che si giustifica con la *necessità di garantire una migliore allocazione delle risorse a disposizione della collettività*.

Poiché, in presenza di risorse limitate, l'erogazione di servizi collettivi determina una riduzione delle risorse utilizzabili per produrre beni privati, l'offerta dei primi risulta economicamente e socialmente conveniente solo fino al punto in cui il beneficio che essa apporta è superiore al relativo costo, ossia a quello cui si rinuncia. Va da sé, infatti, che qualsiasi decisione economica comporta l'allocazione delle risorse disponibili fra impieghi alternativi²⁴.

Lo stesso avviene per le scelte pubbliche; ad esempio, la decisione di costruire un nuovo ospedale o un nuovo complesso di case popolari comporta inevitabilmente la rinuncia ad altri beni utili. In questo caso, tuttavia, la situazione è più complessa, essenzialmente per i seguenti due ordini di motivi:

- in primo luogo, perché una prestazione pubblica (es. le pensioni d'invalidità civile) può produrre *effetti redistributivi*, nel senso che i relativi benefici possono essere goduti da un particolare gruppo di individui, mentre gli oneri per il suo finanziamento possono ricadere in tutto o in parte su altri soggetti;

- in secondo luogo, perché alcuni servizi pubblici (es. l'istruzione scolastica), oltre ad arrecare un beneficio diretto agli utenti, producono delle *esternalità*, ossia effetti indiretti sull'intera collettività.

Nella concreta realtà operativa questi *effetti redistributivi* e queste *esternalità* non costituiscono delle eccezioni, ma accompagnano pressoché tutti gli interventi pubblici, sicché risulta spesso difficile valutare correttamente l'effettiva convenienza economica e sociale di una determinata politica di intervento pubblico.

In base alle loro caratteristiche economiche, i servizi collettivi possono essere ripartiti in due grandi categorie:

1) i beni che le imprese non hanno alcun incentivo a produrre, denominati *servizi indivisibili* o *beni pubblici puri* (v. § 4);

2) i beni per i quali la produzione esclusiva da parte delle imprese non appare socialmente desiderabile, detti *beni di merito* (v. § 5)²⁵.

Ne discende che, qualora questi beni dovessero transitare per il mercato, la loro offerta nel primo caso risulterebbe molto probabilmente nulla e, nel secondo, circoscritta solo a coloro in grado di esercitare una domanda effettiva, cioè i percettori di redditi medio-alti. In entrambi i casi, comunque, il risultato finale sarebbe lo stesso: non potendo godere appieno dei vantaggi che i suddetti beni apportano, la collettività nel suo insieme sconterebbe una perdita secca di benessere.

In generale, in presenza di servizi collettivi, il meccanismo di mercato mostra i suoi limiti, cioè fallisce, dato che non è in grado di pervenire ad una

²⁴ Ad esempio, se decidiamo di acquistare una nuova automobile, molto probabilmente saremo costretti a rinunciare ad un viaggio all'estero; se andiamo al teatro, non potremo vedere un *film* al cinema; se consumiamo maggiori quantità del bene *x*, sacrificheremo, in tutto o in parte, il consumo del bene *y*.

²⁵ Cfr. J. E. STIGLITZ, *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1989, pp. 135-161.

situazione ottimale dal punto di vista sociale. Se il settore pubblico interviene nella loro produzione ed erogazione, sarà allora possibile, riorganizzando l'allocazione delle risorse ottenuta dal mercato, accrescere il benessere sociale, migliorando la posizione di alcuni soggetti senza nel contempo peggiorare quella di altri.

Nella realtà economica, il sistema di mercato conduce raramente all'efficienza sociale in modo spontaneo; le cause di tale fallimento, nel caso specifico dei servizi collettivi, sono da ascrivere essenzialmente ai seguenti fattori:

- *impossibilità di esercitare il pieno controllo* su questi beni e servizi, cioè di determinare chi dovrebbe utilizzarli, in quali circostanze, per quanto tempo e con quali modalità;

- *insufficienza delle informazioni* necessarie per effettuare lo scambio. Molto frequente è il caso di asimmetria delle informazioni, nel senso che una delle parti dello scambio possiede migliori informazioni dell'altra;

- presenza di *esternalità*, positive e negative, tanto nella produzione quanto nel consumo. Le esternalità sono effetti generati dall'attività economica di un soggetto che si ripercuotono, senza passare per il mercato, su altri soggetti. Si parla di esternalità *positive* o *negative* a seconda che gli altri soggetti coinvolti ricevano un beneficio o subiscano un danno dall'attività economica. Il fatto che gli effetti esterni non transitino dal mercato impedisce il raggiungimento dell'efficienza economica;

- *difficoltà per le parti di trovare un accordo* che pure porterebbe a vantaggi comuni.

4. (SEGUE) I SERVIZI INDIVISIBILI (O BENI PUBBLICI PURI)

La prima categoria di servizi collettivi comprende, come si è detto, i *servizi indivisibili* (o *beni pubblici puri*), che in nessun caso possono divenire oggetto di transazione, dato che per definizione i benefici da essi prodotti si estendono indistintamente a tutti i membri della collettività²⁶. Ne costituiscono esempi tipici l'amministrazione della giustizia, la tutela dell'ordine pubblico, la difesa nazionale, alcune opere infrastrutturali (es. strade, ferrovie, dighe, lavori per la sistemazione del territorio) e certe prestazioni sanitarie (es. le vaccinazioni obbligatorie contro le malattie infettive).

Dal punto di vista economico, le imprese non hanno alcuna convenienza a finanziare la produzione di servizi indivisibili, poiché questi presentano due caratteristiche che ne pregiudicano del tutto la destinazione alla vendita: l'assenza di rivalità e l'assenza di escludibilità. In particolare, l'indivisibilità dei vantaggi (*assenza di rivalità*), rendendo impossibile l'estromissione di un qualsiasi soggetto dal loro godimento (*assenza di escludibilità*)²⁷, fa sì che il meccanismo dei prezzi risulti completamente inefficace.

²⁶ I servizi indivisibili vengono anche definiti «*beni ad offerta congiunta*», poiché, una volta offerti, si rendono disponibili e accessibili a tutti i membri della collettività.

²⁷ L'assenza di rivalità fa sì che il consumo da parte di un soggetto di un servizio indivisibile puro non limiti le possibilità di consumo degli altri soggetti. Ad esempio, se consumiamo una tavoletta di cioccolato, questa non potrà essere consumata da altri; se invece camminiamo lungo un

Il prezzo, in altri termini, non sarebbe in grado di assolvere alla tradizionale funzione di razionamento della domanda, dato che se fosse applicato ai servizi in questione non impedirebbe a chi si astiene dal suo pagamento di beneficiarne lo stesso. È pertanto inverosimile che un'impresa reputi profittevole investire capitali nella produzione di beni che di fatto tutti possono consumare gratuitamente, agendo da «battitori liberi».

Ne consegue che *i servizi indivisibili possono essere erogati solo dal settore pubblico*, facendo ricorso per la copertura dei loro costi all'imposizione sui membri della collettività.

Ovviamente, la competenza esclusiva dello Stato in materia di giustizia, difesa, ordine pubblico, prestazioni sanitarie obbligatorie non si giustifica solo per motivi di carattere economico: il loro esercizio presuppone, infatti, una *posizione super partes* e un *potere di coazione* che, in quanto espressione della sovranità, non possono essere riconosciuti ai singoli.

Vi sono poi *risorse di proprietà comune* (o di libero accesso) – come le strade, i parchi comunali o i fari dei porti – che risultano assimilabili ai beni pubblici puri, pur essendo in linea teorica individuabili e quindi escludibili coloro che ne beneficiano. Anche in questi casi il meccanismo di mercato non funziona correttamente, poiché la gestione diretta di tali beni da parte delle imprese determinerebbe una serie di inefficienze e maggiorazioni di costo, per il solo fatto che le stesse difficilmente potrebbero esercitare un pieno ed effettivo controllo dei consumi²⁸.

Si può perciò affermare, in generale, che i servizi alla cui gestione sia associato un costo marginale tendente a zero (nel caso della strada, il costo derivante dal passaggio di una vettura addizionale) dovrebbero essere erogati dal settore pubblico, a prescindere dal fatto che sia o meno possibile imporre un pagamento per il loro utilizzo²⁹.

E' stata così individuata una prima basilare funzione della politica del bilancio pubblico: *stanziare le risorse necessarie per la produzione dei servizi indivisibili*. Si tratta di una *funzione allocativa* che consente di supplire al

marciapiede o godiamo dei benefici dell'illuminazione pubblica, non impediamo ad altri di fare altrettanto.

²⁸ Si pensi ad una strada che attraversa un grande centro urbano: la sua gestione con criteri privati renderebbe necessaria l'installazione di apposite barriere in ogni punto di accesso e di uscita dalla stessa per la riscossione dei pedaggi dai veicoli che vi transitano. L'esito finale sarebbe un'inevitabile congestione del traffico, una lievitazione degli oneri diretti e indiretti, un intasamento delle zone limitrofe e via dicendo. In casi come quello appena esaminato, pertanto, l'intervento pubblico si giustifica in quanto i benefici sociali risultano di gran lunga superiori ai corrispondenti costi, al contrario di ciò che avviene per i benefici e i costi di natura privata.

²⁹ Consideriamo, ad esempio, un faro: una volta che questo sia stato costruito e posto in funzione, non bisogna sostenere alcun costo per permettere ad una nave in più di beneficiarne. Anche se teoricamente sarebbe possibile far pagare un prezzo a ciascuna nave che beneficia della presenza del faro, ciò sarebbe comunque assolutamente indesiderabile. Un altro esempio tipico è quello del servizio dei vigili del fuoco; anche in questo caso sarebbe possibile estromettere quegli individui che rifiutassero di accollarsi l'onere del servizio; tuttavia, poiché i costi marginali risulterebbero normalmente contenuti, vi è convenienza ad estendere la sua erogazione a tutta la collettività.

fallimento al quale andrebbe sicuramente incontro un'economia «abbandonata» al libero gioco delle forze di mercato.

5. (SEGUE) I BENI DI MERITO

Nella seconda categoria di servizi collettivi rientrano i c.d. *beni di merito*³⁰. Si tratta di beni che, pur essendo a domanda individuale, vengono forniti dalle amministrazioni pubbliche a tutti i cittadini perché procurano un vantaggio non solo al soggetto che li consuma, ma indirettamente all'intera collettività.

Si prenda il caso dell'istruzione, la cui utilità trascende quella del singolo individuo che la riceve, contribuendo a stimolare un progresso economico e sociale di cui beneficia indistintamente tutta la popolazione. Lo sviluppo dell'Europa, del Nord America, del Giappone e degli altri paesi industrializzati è stato agevolato in misura non trascurabile proprio dal basso costo e dai vantaggi della scolarizzazione su vasta scala.

L'offerta esclusiva da parte delle imprese di beni di merito comporterebbe una perdita di benessere sociale, poiché nella sua determinazione non si terrebbe conto delle suddette *esternalità positive*, cioè dei benefici che si ripercuotono sui soggetti non direttamente coinvolti nello scambio.

In sostanza, *l'erogazione (gratuita) dei beni di merito da parte delle amministrazioni pubbliche costituisce un mezzo per incrementare l'efficienza sociale.*

La decisione del settore pubblico di consentire a tutti i cittadini l'accesso all'istruzione, alle prestazioni mediche e farmaceutiche, all'informazione statistica e ad altri beni meritori si giustifica, però, oltre che per la presenza di esternalità positive, per i seguenti motivi:

- *giustizia sociale.* Considerazioni di equità fanno ritenere che tali servizi debbano essere erogati non in base alle capacità di acquisto, ma secondo le necessità individuali;

- *informazione imperfetta.* Le famiglie non sempre si rendono conto del beneficio effettivo che trarrebbero dal consumo di un dato bene. Se dovessero pagare un prezzo, potrebbero decidere erroneamente di non utilizzarlo;

- *protezione dei soggetti privi di autonomia.* Si pensi all'istruzione di base dei ragazzi, che è sottratta alla discrezionalità dei genitori ed è resa obbligatoria per legge.

Nella realtà, è abbastanza frequente il caso di beni di merito erogati contemporaneamente sia dal settore pubblico sia da quello privato (es. la scuola dell'obbligo) e la ripartizione dell'offerta tra questi due settori varia da paese a paese ed è soggetta a mutamenti nel corso del tempo.

³⁰ I beni di merito sono beni particolari rispetto ai quali è comunemente accettato il principio secondo cui il singolo individuo non sia il miglior giudice di sé stesso, sicché appare necessario l'intervento dello Stato. Si tratta di beni che non presentano le caratteristiche della non escludibilità e della non rivalità, tipiche invece dei servizi indivisibili.

Dato che i servizi collettivi – cioè i servizi indivisibili e i beni di merito – non possono essere assoggettati alle regole di mercato, o non è desiderabile che lo siano, per il loro finanziamento occorre far leva sulla capacità contributiva di tutti i cittadini, assumendo come base per la ripartizione dei relativi costi il reddito e/o la ricchezza di questi ultimi.

In sostanza, i servizi collettivi pongono un problema di dimensione ottimale, ossia di interpretazione delle necessità della collettività nazionale e locale e di rispetto dell'esigenza di economicità nell'approntare i mezzi necessari alla loro erogazione.

6. L'AZIONE DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO. IL COORDINAMENTO E LA REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO

L'azione dello Stato in campo economico non è però circoscritta alla sola produzione di beni ed erogazione di servizi che, pur essendo utili per la collettività, le imprese private non hanno interesse a produrre, quanto meno non nella misura ritenuta socialmente desiderabile. Lo Stato, infatti, attraverso la predisposizione di norme di legge, la regolamentazione e i controlli incide sul funzionamento dei mercati, ossia sulle condizioni della domanda e dell'offerta³¹.

In effetti, nessun sistema economico industrializzato potrebbe funzionare se lo Stato non assumesse un *ruolo di coordinamento e di regolamentazione dei mercati*; ruolo che può sicuramente mutare coi tempi e con le condizioni generali di riferimento.

Il problema principale, in tale contesto, è che le restrizioni legali tendono spesso ad essere armi deboli ove non siano accompagnate da un qualche meccanismo che ne assicuri l'osservanza. Le imprese, ad esempio, non avrebbero alcun incentivo a non diffondere notizie false o a non turbare il corretto funzionamento dei mercati in assenza di un'autorità di controllo che sanziona questi comportamenti.

Assieme alla erogazione di servizi collettivi, alla politica di bilancio viene quindi assegnata una funzione di *governo dell'economia nazionale*. Questa funzione presuppone, da un lato, che l'operare del sistema di mercato generi degli squilibri (es. la disoccupazione) che non possono essere riassorbiti in modo spontaneo e tempestivo; dall'altro, che la politica fiscale sia in grado, se non proprio di correggerli, quantomeno di attenuarne gli effetti stabilizzando il ciclo economico³².

³¹ Ad esempio, le norme per la tutela dell'ambiente fissano limiti quantitativi per alcune produzioni industriali altamente inquinanti; i contributi sociali che le imprese pagano per i propri dipendenti rendono più costoso il lavoro e possono disincentivare, in determinate circostanze, l'impiego di tecniche di produzione ad alta intensità di manodopera; la normativa *antitrust* impedisce alle imprese di raggiungere posizioni dominanti sui mercati.

³² Attraverso la tassazione e la spesa pubblica sono perseguiti i due seguenti fondamentali obiettivi macroeconomici: la *stabilità nel breve periodo*, che comporta manovre di bilancio volte al contenimento delle fluttuazioni cicliche; lo *sviluppo nel lungo periodo*, che richiede interventi sulle strutture produttive, sulla dotazione di opere pubbliche e più in generale sull'offerta aggregata, al fine di accrescere le potenzialità del sistema. Le grandezze di finanza pubblica, in altre parole, vengono manovrate allo scopo di «mantenere o raggiungere gli obiettivi del massimo

Ma l'obiettivo della *stabilizzazione del ciclo economico* presuppone, a sua volta, il potere di aggiustamento delle entrate e delle spese pubbliche al fine di influenzare la domanda aggregata e, tramite questa, il livello dell'attività produttiva e dell'occupazione. Una riduzione delle spese e/o un inasprimento delle imposte (cioè una *politica fiscale restrittiva*) appare auspicabile nella fase di espansione del ciclo, al fine di contenere gli effetti negativi connessi al surriscaldamento dell'economia (accelerazione dell'inflazione e deterioramento della bilancia dei pagamenti). Al contrario, nelle fasi recessive, quando la produzione e l'occupazione tendono a contrarsi, devono essere messe in atto misure di allentamento della pressione tributaria e di incremento delle spese (cioè una *politica fiscale espansiva*), con l'intento di riattivare il processo di crescita.

Bisogna però tenere presente che il controllo delle fluttuazioni cicliche non si realizza solo attraverso interventi discrezionali; nel sistema economico, infatti, sono presenti alcuni fattori che svolgono una funzione di stabilizzazione automatica del reddito. Si pensi ai sussidi di disoccupazione, che si accrescono nelle fasi di recessione, cioè quando si contrae l'impiego di manodopera, e si riducono nelle fasi di espansione, cioè quando l'economia si avvicina al pieno impiego. O si pensi ai contributi sociali e alle imposte progressive sui redditi, che si muovono nella stessa direzione del ciclo economico: aumentano nei periodi di espansione, in modo da comprimere le spinte inflazionistiche, e diminuiscono nei periodi di depressione, in modo da stimolare la domanda.

Una serie di critiche sono state mosse all'efficacia e alla sostenibilità delle politiche discrezionali di bilancio pubblico finalizzate al controllo dell'economia nel breve periodo. Qui preme sottolineare schematicamente i seguenti due punti:

- gli interventi pubblici in campo economico sono sempre il risultato dell'interazione di una serie di fattori di natura politica, economica e sociale; riflettono, cioè, il *contesto storico e istituzionale di riferimento*. In altri termini, la preferenza accordata al mercato o all'intervento pubblico, quali meccanismi alternativi di impiego delle risorse, dipende, nel caso concreto, da complessi calcoli di efficienza e da numerose ed imponderabili considerazioni di natura extraeconomica;

- la *finanza pubblica non procede in senso lineare*, dato che a fasi di dilatazione del bilancio si alternano, come l'evidenza empirica tende a suffragare, fasi di restringimento dello stesso.

7. L'AZIONE DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO. LA REDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE

Oltre ad erogare servizi collettivi (v. § 3) ed a regolamentare l'economia (v. § 6), il settore pubblico provvede a *redistribuire la ricchezza e il reddito nazionale*, sia informando il sistema fiscale a criteri di progressività, sia mediante trasferimenti in denaro o in natura a beneficio di categorie, di aree

impiego, di un ragionevole grado di stabilità dei prezzi, dell'equilibrio dei conti con l'estero e di un accettabile tasso di sviluppo economico» (cfr. R. & P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, 3ª ediz., p. 13).

geografiche e di settori economici svantaggiati o meritevoli di tutela, comunque in grado di contribuire allo sviluppo e al benessere del paese.

Queste erogazioni pubbliche si sono accresciute notevolmente negli ultimi decenni in tutte le economie dell'occidente, tanto da assorbire una quota sempre più ampia della spesa pubblica totale. La loro crescita è stata sospinta sia da un radicale cambiamento della coscienza collettiva, che ha imposto il rispetto di requisiti minimi di salute, di nutrizione, di sicurezza e di protezione sociale, sia dalla necessità di fronteggiare gli effetti sociali negativi connessi all'andamento del ciclo economico³³.

Può capitare, tuttavia, che i governi abusino del loro potere redistributivo, operando in senso inverso, cioè trasferendo risorse dai meno abbienti ai più abbienti. Questi trasferimenti «dal basso verso l'alto» possono assumere molteplici forme: si pensi, ad esempio, alla generosità dei sistemi previdenziali, che assorbono risorse che potrebbero essere destinate a contrastare più efficacemente i maggiori rischi sociali (es. l'indigenza e l'esclusione sociale).

Ma oltre ai trasferimenti dianzi citati, che assumono carattere *personale*, le attività di redistribuzione possono essere considerate anche dal punto di vista *settoriale* (es. le agevolazioni riconosciute all'agricoltura a scapito di altri settori) e *territoriale* (es. i trasferimenti erogati a favore delle aree svantaggiate del Mezzogiorno); queste tre categorie di trasferimenti redistributivi (a carattere personale, settoriale e territoriale) s'intrecciano tra loro, spesso cumulandosi o escludendosi a vicenda, avendo come limiti i principi fondamentali contenuti nella Carta costituzionale e la disciplina europea³⁴.

L'impatto redistributivo è particolarmente rilevante con riferimento al *sistema di protezione sociale (o welfare)*, che comprende l'insieme delle spese pubbliche per prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali, erogate al manifestarsi di determinati eventi, come il pensionamento, la disoccupazione, la malattia, l'indigenza e via dicendo. Si tratta di interventi che in genere comportano un trasferimento di risorse dall'alto della piramide dei redditi verso il basso, cioè dai più abbienti ai meno abbienti, e che hanno una finalità comune: quella di proteggere gli individui e le famiglie dai rischi più gravi dell'esistenza³⁵. Il sistema di protezione sociale, sorto nelle sue forme attuali sul finire del XIX secolo, ha registrato dopo la seconda guerra mondiale uno

³³ Su quest'ultimo punto si pensi agli effetti sociali negativi prodotti dalla Grande Depressione degli anni '30 del secolo scorso, che rischiavano di mettere a repentaglio l'esistenza stessa delle democrazie occidentali. O si pensi agli interventi a favore del sistema del credito, anche sotto forma di garanzie pubbliche, effettuati negli ultimi anni sia dai singoli Stati che dalle istituzioni sovranazionali.

³⁴ Pur avendo fatto registrare ovunque una significativa espansione, le dimensioni dell'intervento pubblico in campo economico risultano, nei paesi maggiormente industrializzati, fortemente differenziate. In Europa, ad esempio, il settore pubblico copre in genere una quota dell'attività economica molto più ampia che negli Stati Uniti o in Giappone. Basti pensare alla rilevanza delle misure europee a sostegno del comparto agricolo o all'organizzazione del sistema sanitario americano, imperniata sulle assicurazioni private.

³⁵ Due sono le modalità di finanziamento delle prestazioni sociali: i contributi obbligatori versati agli enti di previdenza e assistenza dai datori di lavoro e dai lavoratori; i trasferimenti agli stessi enti a carico del bilancio statale.

sviluppo tumultuoso, tanto da assorbire attualmente in molti paesi oltre il 25% del reddito nazionale e oltre il 60% della spesa pubblica totale. A prescindere dagli sprechi e dalle inefficienze che si possono generare e che occorre eliminare, le prestazioni sociali rappresentano allo stesso tempo un prodotto ed un fattore dello sviluppo, se per sviluppo intendiamo un processo di continua espansione delle libertà umane e di parallelo consolidamento delle istituzioni democratiche³⁶.

A ben vedere, comunque, ogni intervento pubblico è accompagnato da un processo più o meno ampio di redistribuzione, dato che quasi sempre determina una variazione del reddito: in aumento, se a dilatarsi sono le spese; in diminuzione, se si accrescono i tributi³⁷.

Concentrandoci solo sugli aspetti quantitativi, è possibile distinguere tre tipologie di redistribuzione:

- *redistribuzione progressiva*, che si ha quando all'aumentare della capacità contributiva si pagano imposte in misura superiore al beneficio tratto dai servizi collettivi;

- *redistribuzione regressiva*, che si ha quando, al contrario, il prelievo fiscale grava sui meno abbienti in misura maggiore dell'utilità che essi traggono dai servizi collettivi. Ciò avveniva in Francia prima della rivoluzione del 1789, quando le classi privilegiate godevano di molti servizi statali ed erano quasi del tutto esentate dalle imposte, che gravavano sui meno abbienti. Tuttavia, anche oggi il sistema fiscale può essere, di fatto, regressivo se il prelievo va ad incidere soprattutto sui beni di largo consumo;

- *redistribuzione tra categorie*, che si ha quando l'azione redistributiva non opera in senso verticale (cioè salendo o discendendo lungo la piramide dei redditi), ma in senso orizzontale, ossia fra categorie che, a parità di capacità contributiva, sono assoggettate ad un diverso trattamento fiscale e/o consumano in diversa misura i servizi collettivi. Connessa a quella tra le categorie sociali è la redistribuzione operante tra i *settori produttivi* e tra le diverse *aree geografiche*.

Proprio in considerazione degli effetti generati dalle imposte, dai trasferimenti e dall'erogazione di servizi collettivi, oggi il benessere di una collettività dipende molto meno che in passato dalla distribuzione dei redditi operata dal mercato (detta anche *distribuzione primaria*).

8. GLI SVILUPPI TEORICI DELLA POLITICA DI BILANCIO. LA FINANZA PUBBLICA NEUTRALE

³⁶ Cfr. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

³⁷ La quasi totalità delle decisioni di finanza pubblica ha l'effetto di danneggiare qualcuno e nel contempo di avvantaggiare qualcun altro.

Quando vige lo Stato liberale ottocentesco, le funzioni dei poteri pubblici risultavano per lo più circoscritte all'erogazione dei servizi indivisibili, cioè di quei servizi che – come detto in precedenza – appaiono essenziali per il corretto funzionamento dell'organizzazione statale (es. difesa, giustizia, ecc.) e che non possono essere prodotti in regime di mercato, data l'impossibilità di applicarvi un prezzo.

Dal punto di vista teorico, tale stretta delimitazione del ruolo dello Stato poggiava sulla convinzione che, in un'economia di mercato concorrenziale, il funzionamento del sistema dei prezzi fosse in grado di assicurare un pieno e soddisfacente impiego delle risorse disponibili. In particolare, secondo gli economisti classici, un'eventuale disoccupazione involontaria delle forze di lavoro sarebbe stata prontamente riassorbita dalla caduta del saggio di salario reale e dalla conseguente espansione della domanda di manodopera, dunque dalla *capacità del mercato di autoregolarsi*.

Secondo questa impostazione, l'equilibrio macroeconomico si realizza «spontaneamente» sul mercato per l'operare della *legge di Jean-Baptiste Say: l'offerta crea la propria domanda*, nel senso che ogni produzione ha come contropartita una distribuzione di redditi di pari entità, che consente ai percettori di assorbirla interamente.

Nel suo *Traité d'économie politique* del 1803, Say sostiene che un prodotto finito offre da quell'istante uno sbocco ad altri prodotti per una somma pari al suo valore. Secondo Say, infatti, quando un prodotto è terminato, il desiderio del suo produttore è di venderlo per evitare che il valore di quel prodotto resti fermo nelle sue mani. Il medesimo produttore è altrettanto interessato a liberarsi del denaro che la vendita del prodotto gli ha procurato, e ciò per evitare che anche il denaro resti fermo nelle sue mani. E poiché non ci si può liberare del proprio denaro se non cercando di comperare un altro prodotto, va da sé che il fatto solo della produzione di un bene determina nell'istante stesso in cui tale bene è finito uno sbocco su altri prodotti³⁸.

In sostanza, la legge di Say si fonda sulla considerazione che il denaro ricavato dalla vendita di un bene è comunque destinato ad essere immediatamente speso, di tal ché un medesimo soggetto è al contempo venditore e compratore, offrendo in tal modo lo sbocco alle altrui produzioni.

Questa impostazione è stata criticata da John Maynard Keynes, secondo il quale il detentore di moneta può anche essere interessato a trattenerla invece che a spenderla, in tal modo facendo uscire dal circuito economico parte del reddito ricevuto e determinando una domanda aggregata insufficiente; in questo senso – secondo Keynes – il venditore non è necessariamente anche consumatore.

Ad esclusione di qualche pensatore eterodosso, come ad esempio il Malthus, dalla seconda metà dell'800 quasi tutti gli economisti dell'epoca, seguendo l'originaria impostazione ricardiana, erano convinti che un'eventuale manovra in *deficit* della spesa pubblica, finalizzata a sostenere il reddito e l'occupazione, piuttosto che attenuare avrebbe intensificato gli effetti negativi connessi alle fluttuazioni cicliche o, nella migliore delle ipotesi, sarebbe stata del tutto inutile

³⁸ Cfr. *Traité d'économie politique*, Libro I, Cap. XV, pp. 141-142.

per via del prevedibile spiazzamento degli investimenti privati sul mercato dei capitali.

Secondo questa impostazione, il principio ispiratore della gestione finanziaria dello Stato neutrale deve essere il *pareggio annuale dei bilanci pubblici*, nel senso che tutte le spese pubbliche, sia quelle correnti che quelle in conto capitale, devono trovare adeguata copertura nel gettito fiscale. Ciò implica che *il prelievo fiscale a carico della collettività va limitato a quell'ammontare di tributi strettamente necessario per sostenere tutte le spese derivanti dall'erogazione dei servizi indivisibili*.

Va da sé che il principio del pareggio di bilancio obbliga lo Stato a restringere le spese durante i periodi di depressione, per far fronte alla diminuzione delle entrate tributarie, e, viceversa, ad aumentarle nelle fasi di espansione. La gestione del bilancio pubblico mostra, quindi, una solidarietà di andamento rispetto all'evoluzione del sistema economico. Gli spazi di azione del decisore pubblico risultano drasticamente ristretti, sia perché le finalità del suo intervento si riducono al perseguimento di pochi e ben circoscritti obiettivi (l'erogazione dei servizi indivisibili), sia perché con le imposte e le tasse bisogna coprire non soltanto le spese di funzionamento dell'amministrazione, ma anche quelle di investimento.

Il principio del pareggio del bilancio è ben sintetizzato in un passo della *Ricchezza delle nazioni* di Adam Smith, dove si afferma che: «Quando le istituzioni e le opere pubbliche che sono utili a tutta la società non possono essere o non sono mantenute esclusivamente con il contributo di quei particolari membri della società che più direttamente ne beneficiano, il disavanzo deve, nella maggior parte dei casi, essere integrato dalla contribuzione generale di tutta la società»³⁹.

Così, mentre non è ritenuta in contrasto con la condizione di equilibrio finanziario la decisione di un'impresa di indebitarsi per acquisire beni capitali, si esclude che lo Stato possa accendere prestiti per finanziare la costruzione di strade, porti, dighe, acquedotti, eccetera. Il ricorso al mercato finanziario, cioè l'emissione di titoli del debito pubblico a copertura di disavanzi di esercizio, è ammesso solo per fronteggiare situazioni eccezionali (es. guerre, calamità naturali, ecc.) e, comunque, per un periodo di tempo limitato.

La regola del bilancio in pareggio, secondo gli economisti classici, trova giustificazione nella necessità di contenere, per quanto possibile, ogni interferenza dello Stato, al fine di non alterare gli equilibri spontanei di mercato. Lo Stato, in altre parole, deve mantenersi neutrale: ogni suo intervento in campo economico e sociale che andasse oltre i limiti quantitativi segnati dal costo dei

³⁹ Cfr. A. SMITH, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, ISEDI, Milano, 1973, p. 805. Nel raccomandare una politica di bilancio neutrale (c.d. *laissez faire*), Smith fu in verità estremamente cauto, in quanto riteneva che la «mano invisibile» del mercato potesse assicurare il benessere sociale solo in presenza di forze concorrenziali capaci di indirizzare l'interesse personale verso il bene collettivo. In effetti, le eccezioni che egli pose al *laissez faire* a favore dell'intervento dello Stato sono piuttosto numerose.

servizi indivisibili cagionerebbe inevitabili guasti e si risolverebbe in un inutile e dannoso dispendio di risorse⁴⁰.

Dati gli stringenti vincoli a cui viene assoggettato il bilancio pubblico, tale orientamento teorico è denominato approccio di *finanza pubblica neutrale*.

Attorno al 1870 fa la sua prima apparizione la *dottrina marginalista* che, pur segnando un radicale cambiamento nelle finalità e nei metodi della scienza economica, non si discosta in maniera significativa dall'approccio di finanza pubblica neutrale, dato che una politica di bilancio neutrale continua ad essere ritenuta il paradigma della politica economica. Tuttavia, nonostante la sostanziale coincidenza nella visione del ruolo dello Stato, sussiste al riguardo un profondo contrasto tra queste due correnti di pensiero. Infatti, mentre l'analisi di politica economica degli autori classici può definirsi «contestualizzata», cioè basata anche sull'osservanza delle specifiche circostanze storiche ed istituzionali, quella dei marginalisti poggia interamente sulla «speculazione teorica astratta» e sulla costruzione di rigorosi modelli formali del tutto sganciati dal contesto di riferimento⁴¹.

L'analisi marginalista si concentra sulle condizioni che assicurano la migliore allocazione delle risorse dal punto di vista della soddisfazione dei consumatori. Essa suppone che le decisioni degli operatori siano finalizzate a massimizzare la propria utilità individuale e siano determinate, oltre che dalla distribuzione iniziale della ricchezza, dal sistema dei prezzi relativi. Tuttavia, quando i prezzi non forniscono indicazioni corrette o il meccanismo di mercato non è in grado di funzionare, risulta allora necessario l'intervento del settore pubblico. In quest'ottica l'intervento pubblico deve essere indirizzato, da un lato, a rimuovere quegli ostacoli che distorcono la concorrenza (es. il monopolio), dall'altro a sopperire alle inefficienze dei mercati che si manifestano in presenza di servizi collettivi, produzioni a costi decrescenti, asimmetrie informative, economie e diseconomie esterne. Queste eccezioni, pur rilevanti, non intaccano però minimamente la seguente regola: le politiche economiche devono limitarsi a garantire il pieno dispiegamento della competizione su tutti i mercati, senza pretendere di stabilizzare le fluttuazioni cicliche – ritenute temporanee e di portata modesta – e di attuare un'apprezzabile redistribuzione.

9. (SEGUE) LA FINANZA PUBBLICA FUNZIONALE

Dopo la *Grande Depressione* degli anni '30 del secolo scorso e la politica interventista inaugurata con il *New Deal* dal presidente americano Roosevelt, il ruolo del settore pubblico è andato progressivamente rafforzandosi:

⁴⁰ In Inghilterra, per buona parte del XIX secolo, l'unico intervento che poteva considerarsi di legislazione sociale era rappresentato dalle c.d. «leggi sui poveri», introdotte nel 1601 da Elisabetta I e fortemente avversate dai maggiori economisti radicali del tempo (McCulloch, Senior, ecc.), che le consideravano una violazione delle leggi naturali dell'economia.

⁴¹ In altri termini, gli economisti classici, in particolare Adam Smith, invocavano la neutralità dello Stato in campo economico non perché ritenevano che i mercati fossero perfetti, ma perché nel contesto storico ed istituzionale dell'Inghilterra del loro tempo i mercati erano soliti raggiungere risultati migliori di quelli ottenibili con la regolamentazione e l'intervento pubblico.

- da un lato, lo Stato si è fatto carico di salvaguardare le fasce sociali più deboli della popolazione e di tutelare i rischi connessi a particolari vicende della vita individuale e collettiva, realizzando in tal modo una più equa ripartizione del reddito e della ricchezza all'interno della collettività;

- dall'altro, lo Stato ha cercato, attraverso le manovre di bilancio, di governare la domanda globale e contenere le ricorrenti fluttuazioni cicliche della produzione e dell'occupazione.

Queste azioni riflettono un radicale cambiamento a livello teorico, che si sostanzia nel passaggio dall'impostazione neutrale di finanza pubblica ad un *approccio funzionale*, le cui radici sono rinvenibili nella *Teoria generale di Keynes* del 1936.

La *Teoria generale* segna una profonda rottura con la tradizione classica, in quanto tende a dimostrare l'incapacità dei mercati di realizzare tempestivi aggiustamenti nei prezzi e nelle quantità, nonché la possibilità di una permanente insufficienza della domanda effettiva. Secondo l'impostazione di finanza pubblica funzionale, un'economia di mercato, in assenza di adeguati interventi pubblici, potrebbe mantenersi in una situazione di disoccupazione; la sopravvivenza stessa del capitalismo, messa in discussione da un livello di disoccupazione elevato e persistente, richiede l'attuazione di politiche pubbliche espansive.

Partendo da questa concezione del processo economico, la regola del bilancio pubblico in pareggio, teorizzata dall'impostazione neutrale, perde il suo originario significato, per svilupparsi secondo le due seguenti direttrici principali:

a) il primo orientamento si concentra sulla *funzione di stabilizzazione del bilancio nel lungo termine* e considera sostanzialmente valido l'equilibrio dei flussi attivi e passivi quale criterio di condotta dell'attività finanziaria pubblica, purché tale condizione sia riferita ad un orizzonte temporale sufficientemente ampio da comprendere le alterne fasi del ciclo economico. Secondo questa impostazione *l'equilibrio di bilancio è il fine da perseguire nel lungo periodo*, come risultato della somma algebrica dei disavanzi delle fasi recessive e degli avanzi di quelle espansive; nei periodi di caduta delle attività produttive e dell'occupazione, lo Stato deve accrescere le spese e ridurre la tassazione, con l'intento di sostenere la domanda globale; viceversa, nelle fasi di surriscaldamento, cioè in presenza di tensioni inflazionistiche e di un ritmo di sviluppo superiore a quello potenziale, la politica fiscale va orientata in senso restrittivo⁴². In quest'ottica l'obiettivo da perseguire nel lungo periodo non coincide con il «pareggio» di bilancio, ma con l'«equilibrio» fra le entrate e le spese pubbliche⁴³.

⁴² Ovviamente, un tale criterio di condotta della finanza pubblica presuppone la piena flessibilità delle poste di bilancio; circostanza, quest'ultima, che difficilmente si riscontra nella realtà odierna, data la forte incidenza sulle spese totali degli oneri obbligatori, inderogabili e incomprimibili.

⁴³ Si osservi come i termini «pareggio» ed «equilibrio» siano tutt'altro che coincidenti: infatti, mentre il concetto di «pareggio» attiene ad una posizione contabile di *statica* uguaglianza tra entrate e uscite, il concetto di «equilibrio» non presuppone affatto tale uguaglianza, ma piuttosto la *dinamica* sostenibilità del bilancio nel medio-lungo termine in funzione della visione generale

b) il secondo orientamento è riconducibile alla c.d. *golden rule* ed opera una netta distinzione fra le *partite correnti*, per le quali è richiesto il bilanciamento dei flussi in uscita con quelli in entrata, e le *partite in conto capitale*, per le quali si ritiene ammissibile in via di principio il ricorso all'indebitamento. In altri termini, alla copertura delle spese di funzionamento dell'amministrazione (es. redditi da lavoro, acquisto di beni e servizi, ecc.) occorre provvedere con il gettito fiscale, mentre per il finanziamento dei programmi di investimento (es. realizzazione di infrastrutture) si ammette la possibilità di attingere al risparmio del settore privato (in particolare, delle famiglie). Questo diverso trattamento delle poste di bilancio si basa essenzialmente sugli effetti economici prodotti dalle decisioni di spesa; infatti, mentre le spese pubbliche correnti esauriscono la loro utilità nel corso dell'esercizio in cui vengono effettuate, quelle in conto capitale, essendo destinate all'acquisizione di beni durevoli, dispiegano i propri effetti in un più lungo arco di tempo. In quest'ottica, non appare in contrasto con l'equilibrio gestionale il fatto che lo Stato si indebiti per la copertura dei costi di un'opera pubblica, addossando i relativi oneri non solo alle generazioni presenti, ma anche a quelle future nella misura in cui ne trarranno un beneficio.

A partire dagli anni '60 del secolo scorso si sono sviluppate dapprima la *teoria monetarista* e poi la *teoria della nuova macroeconomia classica*, che rappresentano una reazione radicale all'impostazione keynesiana e alle sue ricette di intervento pubblico in campo economico. Queste due correnti di pensiero riaffermano, in sostanza, l'idea secondo cui il sistema di mercato, lasciato funzionare liberamente, tende a raggiungere un equilibrio di pieno impiego, compatibile cioè con un dato tasso «naturale» di disoccupazione. Pertanto, gli interventi discrezionali di politica economica, quando non sono addirittura deleteri, risultano del tutto inefficaci, a parte l'illusione di una momentanea espansione delle attività reali. In particolare, si sottolinea il fatto che la spesa pubblica in *deficit* produce alla lunga due effetti alternativi: accelera l'inflazione oppure spiazza gli investimenti produttivi, a seconda che sia finanziata rispettivamente con moneta o con prestiti. La conclusione di un siffatto ragionamento è che lo Stato dovrebbe circoscrivere il suo intervento a quei settori specifici individuati dalla dottrina economica ortodossa e perseguire nel contempo una rigorosa politica di bilancio in pareggio.

A prescindere dall'impostazione teorica che si reputa preferibile, sia l'approccio di finanza pubblica neutrale che quello di finanza pubblica funzionale presentano talune criticità allorché si tratti di darvi concreta applicazione:

- con riferimento all'*approccio neutrale*, l'evidenza empirica dimostra che questa impostazione è stata «disattesa» nei casi in cui, di fronte al fallimento o al cattivo funzionamento del sistema di mercato, il decisore politico ha scelto la via di un massiccio intervento del settore pubblico a difesa della stabilità del sistema socio-economico; basti pensare agli ingenti interventi (tuttora in corso) effettuati dagli Stati sovrani e dagli organismi sovranazionali a sostegno del sistema del credito, anche sotto forma di garanzie pubbliche, in particolare da

dello sviluppo economico e sociale del Paese e della situazione finanziaria dello Stato e delle amministrazioni pubbliche.

parte di quei paesi di tradizione anglosassone da sempre fautori del principio del «primato del mercato»⁴⁴;

- con riferimento all'*impostazione funzionale*, il suo efficace funzionamento a livello nazionale presuppone la libera disponibilità da parte dei singoli paesi degli strumenti di politica monetaria e di bilancio; competenze, queste, che nei paesi della zona euro risultano oggi concentrate – in tutto o in parte – in capo ad organismi sovranazionali.

10. I VINCOLI ALL'INTERVENTO DELLO STATO IN ECONOMIA

Nei precedenti paragrafi si è cercato di riassumere brevemente quali sono le possibili azioni dello Stato in economia, nonché gli sviluppi teorici in tema di finanza pubblica.

Nelle pagine che seguono si cercherà di analizzare i principali *vincoli* che lo Stato incontra allorché decida di assumere, direttamente o indirettamente, il ruolo di operatore economico. Al riguardo è possibile raggruppare i predetti limiti in tre categorie:

- 1) i *vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea (UE)*;
- 2) i *vincoli di bilancio previsti dalle norme nazionali*;
- 3) i *vincoli in materia di aiuti di Stato previsti dai trattati europei*.

1) *I vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea (UE)* – In seguito all'unificazione monetaria, i paesi della UE che hanno adottato l'euro hanno dovuto rinunciare alla propria sovranità in materia di *politica monetaria*: la responsabilità della gestione di tale politica è stata affidata alla Banca Centrale Europea (BCE), un organismo indipendente dai governi nazionali che ha quale obiettivo statutario quello di garantire la stabilità del livello generale dei prezzi. Quanto alle *politiche economiche e di bilancio*, queste, pur essendo rimaste di competenza dei singoli Stati membri, sono sottoposte ad una serie di vincoli che discendono direttamente dalle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht e nel Patto di stabilità e crescita e che comportano la necessità di una condivisione preventiva in sede europea delle politiche nazionali e dei principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari, nonché il coordinamento tra la programmazione europea e la programmazione nazionale.

In estrema sintesi, il Trattato di Maastricht:

⁴⁴ Dal Documento di Economia e Finanza 2013 risulta che al 31 dicembre 2010 le *garanzie concesse dallo Stato italiano a istituti di credito* per effetto della crisi finanziaria internazionale ammontavano a circa 85,7 miliardi di euro, pari al 5,5% del PIL (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di Economia e Finanza 2013*, Sez. I, p. 64). Dal Bollettino mensile della Banca Centrale Europea di aprile 2012 risulta che nel periodo 2008-2011 le *garanzie concesse dallo Stato italiano nell'ambito del Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (European Financial Stability Facility - EFSF)* ammontavano a circa 139 miliardi di euro, pari all'8,78% del PIL (cfr. Banca Centrale Europea, Bollettino mensile, aprile 2012, *La sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area euro, Tavola 1 - Misure che incidono sulle passività potenziali delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2008-2011*, p. 71).

a) impone agli Stati membri di *evitare disavanzi pubblici eccessivi* e di contribuire con le proprie politiche economiche al perseguimento degli obiettivi dell'Unione (crescita sostenibile, elevato livello di occupazione e di protezione sociale, miglioramento del tenore e della qualità della vita, ecc.);

b) detta le regole per la *disciplina e la mutua sorveglianza delle politiche fiscali nazionali*;

c) stabilisce le *procedure da attivare in presenza di un disavanzo di bilancio eccessivo*;

d) introduce la *clausola c.d. «no bail-out»* (letteralmente: «non tirare fuori dai guai») che proibisce alle banche centrali degli Stati membri di finanziare con moneta il fabbisogno del settore pubblico;

e) fissa quali parametri di convergenza che devono essere rispettati dai Paesi della zona euro un *rapporto indebitamento netto/PIL* non superiore al 3% e un *rapporto debito pubblico/PIL* inferiore al 60%.

La crisi finanziaria del sistema bancario, iniziata nel 2008 negli USA, ma in breve estesi all'economia di quel paese e dei principali paesi europei (per questi ultimi, in particolare, sotto forma di crisi del debito sovrano), ha spinto l'Unione europea e gli Stati membri ad adottare ulteriori misure per sterilizzare o quantomeno a limitarne gli effetti. E poiché l'origine e la fonte del contagio nel vecchio continente è stata individuata principalmente nel debito sovrano, è su quest'ultimo elemento che ha maggiormente inciso l'azione europea, sia in termini di *riduzione dei margini di libertà dell'uso di strumenti di politica economica nazionale degli Stati membri*, sia in termini di *prevenzione, programmazione, coordinamento, monitoraggio e sistema sanzionatorio da applicare nei casi di instabilità finanziaria di uno Stato membro* e del conseguente rischio contagio dell'intera area euro⁴⁵;

2) *I vincoli di bilancio previsti dalle norme nazionali* – Ai sensi del comma 1° dell'art. 81 Cost., «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». Si tratta del *principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale*, che, coordinato con il riferimento alle fasi avverse e a quelle favorevoli del ciclo economico, implica il riconoscimento a livello costituzionale del *criterio della compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi di bilancio*⁴⁶, connotando in tal modo l'*equilibrio di bilancio per la sua natura dinamica*, quindi in termini di *sostenibilità del bilancio nel medio termine*.

⁴⁵ Sul punto v. F. BASSAN - C.D. MOTTURA, *Le garanzie statali nel sistema europeo di assistenza finanziaria agli Stati*, Mulino, Mulino, 2014.

⁴⁶ E' stato osservato che «il riferimento ad entrambe le fasi del ciclo economico, se per quanto concerne le *fasi avverse* del ciclo sembrerebbe comportare che, a livello del bilancio dello Stato, possano esporsi situazioni di *deficit* congiunturale, riguardo alle *fasi favorevoli* del ciclo sembrerebbe prospettare possibili deroghe al principio dell'*equilibrio di bilancio* al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo. Un eventuale riferimento alle sole fasi avverse del ciclo economico creerebbe, infatti, una asimmetria che potrebbe incidere negativamente sull'obiettivo di contenimento dello *stock* del debito: questo registrerebbe infatti incrementi nelle fasi avverse del ciclo che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi. In questi ultimi, infatti, benché in presenza di situazioni cicliche favorevoli, la mancata emersione di posizioni di

Il successivo comma 2° dell'art. 81 Cost. dispone che lo *Stato* può ricorrere all'*indebitamento* «... 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».

Ai sensi del comma iniziale dell'art. 97 Cost., «Le *pubbliche amministrazioni*, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'*equilibrio dei bilanci* e la *sostenibilità del debito pubblico*». In tal modo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese viene esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, per tali intendendosi tutti i soggetti rientranti nell'aggregato statistico costituito dal *settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche*, ossia l'insieme degli enti, individuati annualmente dall'ISTAT sulla base delle definizioni contenute negli specifici regolamenti comunitari, che, in quanto sottoposti ai vincoli europei di bilancio, concorrono alla formazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Seguendo la medesima *ratio*, l'art. 119 Cost. vincola l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli *enti territoriali* (regioni, provincia, comuni e città metropolitane) al «rispetto dell'*equilibrio dei relativi bilanci*» e alla condivisione dei «*vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», limitando per i medesimi enti territoriali la possibilità di «ricorrere all'*indebitamento* solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

3) *I vincoli in materia di aiuti di Stato previsti dai trattati europei* – Fin dal Trattato di Roma del 1957, uno degli obiettivi dell'Unione è stato la concorrenza tra le imprese che operano nel mercato comune.

Secondo i trattati europei, il rapporto tra intervento pubblico nell'economia e libero gioco della concorrenza non è di esclusione *tout court*, ma di incompatibilità relativa: la regola è la incompatibilità degli aiuti di Stato (*principio della incompatibilità*), nel senso che si presume che un qualsiasi aiuto di Stato produca effetti distorsivi; l'eccezione è la compatibilità dell'aiuto di Stato attraverso la previsione di specifiche *deroghe normative* che trovano applicazione nei casi in cui l'intervento pubblico determini una congrua allocazione delle risorse e, quindi, benefici al mercato globalmente considerato.

L'obiettivo dei trattati europei in materia di aiuti di Stato è, quindi, il contemperamento di due esigenze contrapposte: la libera concorrenza nel mercato unico e, al contempo, forme legittime di intervento pubblico nell'economia che contribuiscano alla stabilità, all'equità e alla certezza del mercato.

A tal fine il legislatore europeo ha concentrato in un organismo, la *Commissione europea*, il compito di controllare e garantire, sia nei confronti delle imprese (artt. 101 - 105 TFUE), sia nei confronti degli Stati membri (artt.

avanzo non consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse» (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio Studi, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, op. cit., pp. 15-16).

107 - 109 TFUE), che l'intervento pubblico sia conforme con gli obiettivi della UE.

CAPITOLO II

I VINCOLI DI BILANCIO DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: **11.** Le fasi del processo di integrazione europea. - **12.** Il trattato di Maastricht (o Trattato sull'unione europea) e i parametri di convergenza. - **13.** I vincoli europei sui bilanci, sul debito e sulla spesa. - **14.** Il Patto di stabilità e crescita. - **15.** (*segue*) Le ragioni del Patto di stabilità e crescita. - **16.** (*segue*) La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita: la sorveglianza multilaterale e il coordinamento delle politiche economiche. - **17.** (*segue*) La parte correttiva del Patto di stabilità e crescita: la procedura per i disavanzi eccessivi. - **18.** (*segue*) Il «meccanismo di allerta» per gli squilibri macroeconomici dell'area euro. - **19.** Il «*Fiscal compact*» e la regola del debito. - **20.** Le regole sull'evoluzione della spesa pubblica. - **21.** Il Meccanismo Europeo di Stabilità. - **22.** (*segue*) Il «rischio contagio» degli Stati membri della zona euro in gravi difficoltà finanziarie. - **23.** Il coordinamento e l'equilibrio della finanza pubblica. Il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza. - **24.** Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e il «saldo strutturale».

11. LE FASI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

A partire dal secondo dopoguerra i paesi europei hanno avviato forme di integrazione sempre più stringenti, al fine di evitare nuovi sanguinosi conflitti e favorire lo sviluppo economico e sociale del Vecchio Continente.

Le tappe fondamentali di questo lungo processo di integrazione sono sostanzialmente quattro:

1) la prima coincide con la sottoscrizione, nel marzo del 1957, del *Trattato di Roma* che ha istituito la *Comunità Economica Europea* (CEE), composta inizialmente da sei paesi: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda. In linea con quanto previsto dal Trattato di Roma (o Trattato istitutivo della Comunità economica europea, in sigla TCEE), nel 1968 questi paesi hanno dato vita ad un'unione doganale, ossia ad un'area contrassegnata dalla libera circolazione delle merci all'interno e dall'applicazione di una tariffa comune sulle importazioni dal resto del mondo;

2) la seconda tappa è rappresentata dalla creazione, nel marzo del 1979, del *Sistema Monetario Europeo* (SME). Si trattava di un accordo tra i paesi della CEE che fissava precisi limiti di fluttuazione dei cambi delle valute nazionali attorno alla parità centrale e che introduceva un'unità di conto comune: l'ECU (*European Currency Unit*);

3) la terza tappa coincide con l'adozione, nel febbraio del 1986, dell'*Atto Unico Europeo*, il cui obiettivo prioritario era la costituzione di un'unione economica tra i paesi comunitari, cioè di uno spazio contraddistinto dalla piena libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali nonché da un elevato grado di armonizzazione delle politiche economiche

nazionali. Nel 1993, una volta conseguito l'obiettivo del mercato unico, la CEE si è trasformata in *Unione Europea* (UE);

4) la quarta tappa, infine, è rappresentata dall'emissione, avvenuta il 1° gennaio 2002, delle banconote e delle monete in *euro*⁴⁷.

Volendo sintetizzare il processo di integrazione, si può dire che in un primo momento si è provveduto ad abbattere le barriere doganali all'interno del mercato unico, successivamente è stato gradualmente realizzato un mercato unico in cui i beni, i servizi e i fattori della produzione potessero circolare liberamente e, infine, è stata adottata una moneta unica per tale mercato.

Nelle intenzioni dei padri fondatori dell'UE questo processo di integrazione dovrebbe culminare nell'unificazione politica dei popoli europei⁴⁸.

12. IL TRATTATO DI MAASTRICHT (O TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA) E I PARAMETRI DI CONVERGENZA

In seguito all'unificazione monetaria, i paesi della UE che hanno adottato l'euro hanno dovuto rinunciare alla propria sovranità in materia di *politica monetaria*: la responsabilità della gestione di tale politica è stata affidata alla Banca Centrale Europea (BCE), un organismo indipendente dai governi nazionali che ha quale obiettivo statutario quello di garantire la stabilità del livello generale dei prezzi.

Le *politiche di bilancio*, invece, sono rimaste di competenza dei singoli paesi. Tuttavia, l'adesione al sistema della moneta unica (il c.d. *eurosistema*) pone una serie di vincoli alla conduzione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri; vincoli che discendono direttamente dalle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht e nel Patto di stabilità e crescita e che comportano la necessità di una condivisione preventiva in sede europea delle politiche nazionali e dei principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari, nonché il coordinamento tra la programmazione europea e la programmazione nazionale.

Il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione Europea (in sigla TUE), firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, rappresenta uno dei documenti più importanti nella storia del processo di unificazione europea e costituisce la base normativa su cui poggia l'intero sistema della moneta unica. Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ha modificato sia il TUE sia il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha assunto la nuova denominazione di *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (in sigla TFUE). Nelle pagine che seguono il termine «Trattato» sarà utilizzato con riferimento al TFUE.

⁴⁷ Il primo progetto di una moneta comune europea è rappresentato dal Piano Werner del 1970. Questo prevedeva la costituzione di un'unione economica e monetaria tra gli Stati membri della Comunità, da realizzarsi entro un decennio, attraverso un processo articolato in più fasi successive.

⁴⁸ Il presente Capitolo II è tratto da A. MONORCHIO - L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato, Capitolo IV*, Cacucci, Bari, 2014, pp. 71-108.

Si riporta di seguito il preambolo del TUE, nella sua versione originaria, dal quale emergono le ragioni che hanno spinto i padri fondatori ad intraprendere il processo d'integrazione europea:

«Sua Maestà il Re dei Belgi, Sua Maestà la Regina di Danimarca, il Presidente della Repubblica Federale di Germania, il Presidente della Repubblica Ellenica, Sua Maestà il Re di Spagna, il Presidente della Repubblica Francese, il Presidente dell'Irlanda, il Presidente della Repubblica Italiana, Sua Altezza Reale il Granduca del Lussemburgo, Sua Maestà la Regina dei Paesi Bassi, il Presidente della Repubblica Portoghese, Sua Maestà la Regina del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord,

- decisi a segnare una nuova tappa nel *processo di integrazione europea* intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee,

- rammentando l'importanza storica della fine della divisione del continente europeo e la necessità di creare solide basi per l'edificazione dell'Europa futura,

- confermando il proprio attaccamento ai principi della *libertà*, della *democrazia* e del *rispetto dei diritti dell'uomo* e delle *libertà fondamentali* nonché dello *Stato di diritto*,

- desiderando intensificare la *solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni*,

- desiderando rafforzare ulteriormente il *funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni* in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati,

- decisi a conseguire il *rafforzamento e la convergenza delle proprie economie* e ad istituire una *Unione economica e monetaria* che comporti, in conformità delle disposizioni del presente Trattato, una *moneta unica e stabile*,

- determinati a promuovere il *progresso economico e sociale dei loro popoli*, nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori,

- decisi ad istituire una *cittadinanza comune* ai cittadini dei loro paesi,

- decisi ad attuare una *politica estera e di sicurezza comune* che preveda la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di *promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa* e nel mondo,

- riaffermando l'obiettivo di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, mediante l'inclusione, nel presente Trattato, di disposizioni relative alla *giustizia* e agli affari interni,

- decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al *principio della sussidiarietà*,

- in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea,

hanno deciso di istituire un'Unione europea ... »⁴⁹.

⁴⁹ Il corsivo ha il solo fine di evidenziare come, nelle intenzioni dei Padri fondatori, le ragioni del processo d'integrazione europea presentino un evidente carattere sociale e politico (libertà;

Volendo sintetizzare, il Trattato:

- impone agli Stati membri della UE di evitare disavanzi pubblici eccessivi e di contribuire con le proprie politiche economiche al perseguimento degli obiettivi dell'Unione (crescita sostenibile, elevato livello di occupazione e di protezione sociale, miglioramento del tenore e della qualità della vita, ecc.);

- detta le regole per la disciplina e la mutua sorveglianza delle politiche fiscali nazionali;

- stabilisce le procedure da attivare qualora un paese, una volta adottato l'euro, registri un disavanzo di bilancio eccessivo.

Il Trattato, inoltre, introduce la clausola c.d. «*no bail-out*» (letteralmente: «non tirare fuori dai guai»), che proibisce alle banche centrali degli Stati membri di finanziare con moneta il fabbisogno del settore pubblico.

Il Trattato, infine, fissa i parametri per la partecipazione all'Unione Economica e Monetaria (UEM). Questi parametri sono stati costruiti partendo dal presupposto che, in mancanza di un'effettiva integrazione politica in ambito europeo, e atteso lo scarso peso del bilancio comunitario⁵⁰, l'affermazione della moneta unica richiedesse il raggiungimento di un elevato grado di convergenza fra le economie dei singoli paesi europei.

I *parametri di convergenza* che ogni paese doveva rispettare per partecipare alla UEM sono i seguenti:

1) un *tasso di inflazione* non superiore di 1,5 punti al tasso medio dei tre paesi più virtuosi;

2) un *tasso di interesse nominale a lungo termine* non superiore di 2 punti a quello medio dei tre paesi con più bassa inflazione;

3) un *tasso di cambio* mantenuto per almeno un biennio entro i margini di fluttuazione fissati dallo SME;

4) un *rapporto indebitamento netto/PIL* non superiore al 3% o anche superiore a tale soglia in via eccezionale e temporanea. Per «indebitamento netto» (o *deficit*) si intende il «saldo globale» del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, pari alla differenza fra tutte le entrate e tutte le spese da indicare in tale conto;

5) un *rapporto debito/PIL* inferiore al 60% o comunque tendente ad avvicinarsi «con un ritmo adeguato» verso questo valore⁵¹.

democrazia; rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto; solidarietà tra i popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni; funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni; promozione della pace, della sicurezza e del progresso; sussidiarietà) e come l'obiettivo di una moneta unica e stabile rappresenti non il «fine», ma il «mezzo» per garantire la solidarietà, il benessere, l'occupazione, la pace e la sussidiarietà tra i popoli. Sul punto è il caso di domandarsi se nei primi decenni del presente secolo le cose siano proprio andate così!

⁵⁰ Il bilancio comunitario risulta di entità piuttosto modesta (pari a circa l'1% del reddito prodotto nell'intera area) e le risorse disponibili sono quasi interamente destinate al finanziamento della politica agraria comune, di opere infrastrutturali e di iniziative ad elevato contenuto sociale.

⁵¹ I parametri di convergenza di cui ai punti 1), 2) e 3) sono definiti nel Protocollo sui criteri di convergenza allegato al TFUE. I parametri di convergenza di cui ai punti 4) e 5) sono definiti nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al TFUE.

Dei parametri di convergenza previsti dal Trattato, quelli di finanza pubblica [sub 4) e sub 5)] assumono particolare rilevanza perché devono essere rispettati anche dopo l'introduzione dell'euro.

Nel marzo del 1998, la Commissione europea ha stabilito che 11 degli allora 15 Stati membri della UE avevano i requisiti per l'adesione all'Unione monetaria (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna). Il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia, infatti, avevano deciso di rimanere fuori dall'area dell'euro, mentre la Grecia – non avendo rispettato i criteri di convergenza – è stata ammessa all'Unione monetaria il 1° gennaio 2001⁵². A questi Stati si sono aggiunti la Slovenia (il 1° gennaio 2007), Malta e Cipro (entrambi il 1° gennaio 2008), la Slovacchia (il 1° gennaio 2009), l'Estonia (il 1° gennaio 2011) e la Lettonia (1° gennaio 2014). Attualmente (anno 2014) la zona euro (o eurozona) è composta da 18 Stati membri⁵³.

13. I VINCOLI EUROPEI SUI BILANCI, SUL DEBITO E SULLA SPESA

L'introduzione dell'euro quale moneta unica è stata accompagnata dall'approvazione a livello comunitario di strumenti normativi volti a garantire:

- il coordinamento e il monitoraggio delle rispettive iniziative in campo economico (il *Patto di stabilità e crescita*);
- le procedure da attivare nei confronti dei paesi non rispettosi dei vincoli europei di bilancio (la *procedura per i disavanzi eccessivi*).

La crisi finanziaria del sistema bancario, iniziata nel 2008 negli USA, ma in breve estesa all'economia di quel paese e dei principali paesi europei (per questi ultimi, in particolare, sotto forma di crisi del debito sovrano), ha spinto l'Unione europea e gli Stati membri ad adottare misure complesse e in rapida successione dirette a sterilizzare o quantomeno a limitarne gli effetti. E poiché l'origine e la fonte del contagio nel vecchio continente è stata individuata principalmente nel debito sovrano, è su quest'ultimo elemento che ha maggiormente inciso l'azione europea, sia in termini di riduzione dei margini di libertà dell'uso di strumenti di politica economica nazionale degli Stati membri, sia in termini di prevenzione, programmazione, coordinamento, monitoraggio e sistema sanzionatorio da applicare nei casi di instabilità finanziaria di uno Stato membro e del conseguente rischio contagio dell'intera area euro⁵⁴. In questo contesto le istituzioni comunitarie hanno adottato ulteriori strumenti con i seguenti obiettivi:

- introdurre procedure europee di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. A tal fine il Consiglio Ecofin del 7

⁵² In questi primi dodici Stati l'euro entrò ufficialmente in circolazione il 1° gennaio 2002 sotto forma di monete e banconote.

⁵³ Nel 2014 l'euro è la valuta ufficiale di 18 dei 28 paesi membri dell'UE. I paesi che costituiscono la c.d. area dell'euro sono: Austria; Belgio; Cipro; Estonia; Finlandia; Francia; Germania; Grecia; Irlanda; Italia; Lettonia; Lussemburgo; Malta; Paesi Bassi; Portogallo; Slovacchia; Slovenia; Spagna.

⁵⁴ Sul punto v. F. BASSAN - C.D. MOTTURA, *Le garanzie statali nel sistema europeo di assistenza finanziaria agli Stati*, Mulino, Mulino, 2014.

settembre 2010, in attuazione di un indirizzo espresso dal Consiglio europeo nel giugno 2010, ha introdotto a far data dal gennaio 2011 il «*semestre europeo*»;

- definire gli obiettivi prioritari da realizzare per rispondere alla crisi finanziaria, per preservare la stabilità finanziaria e per porre le basi di una crescita sostenibile. A tal fine i Capi di Stato e di Governo dell'area euro hanno adottato l'11 marzo 2011 il «*Patto euro plus*», avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011⁵⁵. Si tratta di un accordo che, nella prospettiva del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'area euro, indica i seguenti obiettivi prioritari da realizzare con interventi da inserire nei programmi di stabilità (o di convergenza) e nei programmi nazionali di riforma: stimolare la competitività; stimolare l'occupazione; assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche⁵⁶; rafforzare la stabilità finanziaria;

- prevenire situazioni di crisi del debito sovrano, anche attraverso un irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica, un più efficace coordinamento a livello comunitario delle politiche economiche nazionali e un più incisivo sistema sanzionatorio per punire eventuali infrazioni. A tal fine nel novembre 2011 è stato adottato un pacchetto normativo costituito da sei provvedimenti, il «*Six pack*»⁵⁷;

⁵⁵ Il «*Patto euro plus*» – a cui hanno aderito anche la Bulgaria, la Danimarca, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Romania – non ha in sé natura giuridicamente vincolante, sebbene, in quanto adottato dai Capi di Stato e di Governo, è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

⁵⁶ Su questo punto il «*Patto euro plus*» introduce l'impegno a carico degli Stati di recepire nell'ordinamento nazionale, mediante lo strumento giuridico nazionale ritenuto adeguato (costituzionale o legge quadro), le regole di bilancio definite nel Patto di stabilità e crescita, garantendone il carattere vincolante e la riferibilità anche ai livelli di governo subnazionali. Nell'ordinamento italiano tale recepimento è avvenuto con la modifica all'art. 81 Cost. ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012, in vigore dal 1° gennaio 2014.

⁵⁷ I sei provvedimenti costituenti il «*Six pack*» sono tutti pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 306 del 23 novembre 2011. Il pacchetto include:

- 1) il regolamento n. 1175/2011 che modifica il regolamento n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (la c.d. *parte preventiva del Patto di stabilità e crescita*);
- 2) il regolamento n. 1177/2011 che modifica il regolamento n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (la c.d. *parte correttiva del Patto di stabilità e crescita*);
- 3) il regolamento n. 1173/2011 sulle *sanzioni a carico degli Stati membri dell'eurozona che violano le regole del Patto di stabilità e crescita*;
- 4) il regolamento n. 1176/2011 sulla *prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro e sulla procedura per gli squilibri eccessivi*;
- 5) il regolamento n. 1174/2011 sulle *sanzioni a carico degli Stati membri dell'eurozona sottoposti alla procedura per gli squilibri eccessivi*;
- 6) la direttiva n. 85/2011 relativa ai requisiti per i *quadri di bilancio degli Stati membri*.

Dei sei provvedimenti costituenti il «*Six pack*», due si riferiscono ai soli Stati membri la cui moneta è l'euro (i regolamenti n. 1173/2011 e n. 1174/2011); gli altri quattro (i regolamenti n. 1175/2011, n. 1176/2011 e n. 1177/2011, nonché la direttiva n. 85/2011) valgono per tutti gli Stati membri.

- definire un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria che, attraverso aiuti finanziari a carico di tutti gli Stati membri, eviti che le difficoltà finanziarie di un singolo paese producano effetti contagiosi o di trascinamento per l'intera zona euro. In questa prospettiva è stato istituito il *Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (European Financial Stability Facility - EFSF)*, poi sostituito in via permanente dal *Meccanismo Europeo di Stabilità (European Stability Mechanism - ESM)* di cui al Trattato internazionale sottoscritto a Bruxelles il 2 febbraio 2012;

- introdurre negli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri la *regola dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio*, con conseguente definizione della c.d. *regola del debito*, ossia l'obbligo per gli Stati membri che presentano un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% di operare una riduzione del debito ad un ritmo medio di 1/20 all'anno. Tale impegno è stato assunto dagli Stati membri dell'Unione europea il 2 marzo 2012 con la sottoscrizione del «Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria» (c.d. «*Fiscal compact*»);

- rafforzare la sorveglianza di bilancio per i paesi dell'area euro, in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria. A tal fine il 21 maggio 2013 è stato adottato un pacchetto normativo costituito da due provvedimenti, il «*Two pack*», in vigore dal 30 maggio 2013⁵⁸.

Norme e procedure, quelle sopra indicate, che hanno legittimato il presidente della Banca Centrale Europea (Mario Draghi) – a pochi giorni dai risultati delle elezioni politiche italiane del marzo 2013 – ad affermare nel corso della conferenza stampa del 7 marzo 2013 che «... gran parte delle misure italiane di consolidamento dei conti continueranno a procedere con il *pilota automatico*». Affermazione che da taluni è stata letta come la definitiva cessione alle istituzioni comunitarie di parte della sovranità nazionale. Altri, invece, vi hanno letto al contempo un auspicio e un monito: l'auspicio dell'avvio di una nuova tappa del processo di integrazione europeo che, dopo una fase forse troppo concentrata sugli aspetti economici e finanziari e sul principio del «primato del mercato», dovrebbe portare alla unificazione politica dei popoli europei, così come auspicato dai Padri fondatori; il monito che, in caso contrario, si rischia di compromettere l'intero progetto europeo.

Dal punto di vista del coordinamento nazionale, inoltre, lo Stato italiano ha introdotto un meccanismo volto a rendere le autonomie locali corresponsabili del raggiungimento degli obiettivi assunti in sede europea, estendendo agli enti

⁵⁸ Il «*Two pack*» include:

1) il regolamento n. 472/2013, avente ad oggetto il *rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio* degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria;

2) il regolamento n. 473/2013 che ha introdotto per gli Stati membri la cui moneta è l'euro un *calendario di bilancio comune*, al fine di armonizzare e sincronizzare le principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali in coerenza con il Patto di stabilità e crescita e con il semestre europeo.

Entrambi i regolamenti sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 140 del 27 maggio 2013.

locali i vincoli imposti al Governo nazionale dalla partecipazione all'Unione europea (il *Patto di stabilità interno*).

Nelle pagine che seguono si procederà ad una breve analisi delle disposizioni sopra indicate, con riferimento ai vincoli dalle stesse introdotti in materia di *deficit* di bilancio (il Patto di stabilità e crescita), di sostenibilità del debito pubblico (il «*Fiscal compact*») e di riduzione della spesa pubblica.

14. IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Si è detto che tra i parametri previsti dal Trattato di Maastricht per valutare la convergenza delle varie economie, quelli di finanza pubblica (*indebitamento netto/PIL* e *debito pubblico/PIL*) hanno assunto particolare rilevanza, sia perché sono stati oggetto di una serie di osservazioni critiche da parte di alcuni importanti Stati membri che ne hanno messo in discussione la stessa logica economica, sia perché devono essere rispettati anche dopo l'introduzione dell'euro.

Sulle motivazioni economiche che in un'unione monetaria possono giustificare l'imposizione di vincoli alle politiche fiscali nazionali ci soffermeremo più avanti (v. § 15). Per ora basti sottolineare che, in sede di approvazione del Trattato di Maastricht, dei due summenzionati criteri di finanza pubblica quello al quale è stata attribuita maggiore importanza è stato il rapporto *indebitamento netto/PIL*⁵⁹. Ciò essenzialmente per due ordini di motivi:

- in primo luogo, perché per Italia, Belgio e Grecia era ragionevole prevedere che solo dopo molti anni dall'approvazione del Trattato lo *stock* del debito potesse scendere sotto la soglia di riferimento del 60%. Una disciplina di bilancio che avesse assegnato maggiore importanza alle dimensioni del debito, anziché a quelle dell'*indebitamento netto*, sarebbe risultata eccessivamente penalizzante per questi paesi e, di fatto, ne avrebbe impedito l'adesione all'Unione monetaria;

- in secondo luogo, perché l'andamento del debito è condizionato dall'andamento dell'*indebitamento netto*; nel lungo andare, infatti, il rapporto debito/PIL risulta direttamente proporzionale al rapporto *indebitamento netto/PIL* e inversamente proporzionale al tasso di incremento del PIL nominale.

Vero è che a partire dal 2008 la crisi del debito sovrano ha spinto le autorità comunitarie ad attribuire maggiore attenzione al rapporto *debito pubblico/PIL*, riducendo drasticamente i margini per il ricorso all'*indebitamento* (art. 81 comma 2 Cost.) e imponendo un percorso di riduzione del debito pubblico – da realizzare ad un ritmo medio di 1/20 all'anno – fino al raggiungimento del tetto del 60% del rapporto debito pubblico/PIL.

Nel luglio 1997 il Consiglio europeo ha così approvato il *Patto di stabilità e crescita* (PSC), successivamente modificato e integrato nel giugno 2005 e nel novembre 2011, con il quale ha chiarito la normativa del Trattato sia per quanto

⁵⁹ La scelta del 3% per il rapporto *indebitamento netto/PIL* è stata motivata dal fatto che esso rappresentava il valore medio europeo del rapporto investimenti pubblici/PIL nel periodo 1974-1991.

riguarda la *sorveglianza multilaterale per prevenire il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi*, sia relativamente alle *modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*. Il PSC si compone di due parti:

a) la *«parte preventiva del Patto di stabilità e crescita»*, che – attraverso un sistema di sorveglianza multilaterale – è volta alla individuazione degli Stati membri che presentano o rischiano di presentare disavanzi pubblici eccessivi, al fine di prevenirli⁶⁰;

b) la *«parte correttiva del Patto di stabilità e crescita»* che – attraverso la vigilanza e il monitoraggio da parte delle istituzioni comunitarie, l'indicazione delle misure correttive da adottare e, in caso di inadempienza dello Stato membro, l'irrogazione di sanzioni amministrative – ha lo scopo di indirizzare lo Stato membro ad eliminare il disavanzo eccessivo⁶¹.

Il perdurare della crisi economica e finanziaria dei principali paesi dell'area dell'euro, e il connesso rischio che gli squilibri macroeconomici di uno Stato membro possano incidere negativamente sul corretto funzionamento dell'economia europea e dell'Unione economica e monetaria, ha reso necessario ampliare il perimetro di monitoraggio e di intervento delle autorità europee previsto dal Patto di stabilità e crescita anche oltre i valori di riferimento rappresentati dai rapporti indebitamento netto/PIL e debito pubblico/PIL, estendendolo ai *principali indicatori economici e finanziari* all'intero della zona euro. A tal fine è stato approvato il regolamento n. 1176/2011 del 16 novembre 2011, che ha introdotto un *«meccanismo di allerta»*, ossia una procedura fondata sull'uso di un *«quadro di valutazione»* di indicatori macroeconomici, che dovrebbe essere in grado di individuare gli squilibri macroeconomici all'interno dell'Unione e di prevenire e correggere quelli considerati eccessivi.

15. (SEGUE) LE RAGIONI DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

La regola fondamentale del Patto di stabilità (PSC) è l'*equilibrio dei bilanci pubblici*, nel senso che devono tendere al pareggio o all'avanzo, per poter diventare passivi quando occorre fronteggiare un evento di carattere eccezionale (es. una grave calamità naturale o una marcata contrazione del PIL in termini reali). Pertanto, in via ordinaria, sia le spese di funzionamento che quelle di investimento delle amministrazioni pubbliche devono trovare adeguata copertura nel gettito tributario, anche se l'utilità delle seconde si protrae per un periodo pluriennale.

Tenuto conto che i paesi dell'area dell'euro non possono più fare affidamento sulla manovra del cambio per contrastare una fase ciclica avversa (la c.d. *svalutazione competitiva*), si comprende facilmente come la suddetta

⁶⁰ La parte preventiva del PSC da attuazione all'art. 121 del TFUE ed è disciplinata dal regolamento n. 1466/97 del 7 luglio 1997, modificato dal regolamento n. 1055/2005 del 27 giugno 2005 e dal regolamento n. 1175/2011 del 16 novembre 2011.

⁶¹ La parte correttiva del PSC da attuazione all'art. 126 del TFUE ed è disciplinata dal regolamento n. 1467/97 del 7 luglio 1997, modificato dal regolamento n. 1056/2005 del 27 giugno 2005 e dal regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011. Il PSC è altresì disciplinato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997, che fornisce agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione gli orientamenti per la relativa attuazione.

regola condizioni pesantemente la gestione delle politiche fiscali all'interno della zona euro.

Cerchiamo allora di esaminare brevemente quali possono essere le principali ragioni economiche e politiche alla base della disciplina di bilancio dettata dal PSC; disciplina che appare particolarmente severa soprattutto per quei paesi – quali l'Italia – che, dovendo conseguire cospicui avanzi primari per far convergere il rapporto debito pubblico/PIL verso il valore di riferimento (il 60%), vedono ridursi drasticamente i margini di azione delle manovre fiscali anticicliche.

a) *Effetti di traboccamento (spillover)* – Una prima argomentazione in favore dei vincoli del PSC è che essi sarebbero necessari perché in un'unione monetaria i governi non avrebbero alcun incentivo a considerare gli «effetti di traboccamento» (effetti di *spillover*) prodotti dalle loro decisioni di finanza pubblica.

In sostanza, in assenza di regole fiscali esplicite, essi terrebbero conto esclusivamente degli *effetti interni* di un eventuale squilibrio di bilancio e trascurerebbero del tutto i connessi *effetti esterni*. Tali esternalità negative verrebbero trasmesse soprattutto attraverso i tassi di interesse a lungo termine, poiché la crescita dell'indebitamento in un paese, risolvendosi in una maggiore domanda di risparmio privato, tenderebbe a far salire il costo del denaro anche negli altri paesi.

Vi è pertanto il timore che, in mancanza di un'autorità fiscale centralizzata, l'UE finisca con l'incentivare comportamenti egoistici (c.d. di *free riding*) nella conduzione delle politiche di bilancio, ossia comportamenti volti a trasferire all'esterno gli oneri derivanti da maggiori disavanzi.

Questa tesi si presta però ad alcune obiezioni. In primo luogo, perché non tiene conto che una politica fiscale espansiva adottata in un paese può avere effetti così positivi sul livello dell'attività economica degli altri paesi da compensare, in tutto o in parte, un eventuale rialzo dei tassi di interesse (si pensi, ad esempio, ai vantaggi che potrebbe trarre la generalità dei *partner* europei qualora la Germania adottasse una politica fiscale espansiva). In secondo luogo, perché presuppone che l'aumento del *deficit* di bilancio in un singolo paese faccia lievitare i tassi di interesse in tutta l'area dell'euro, mentre alcuni studiosi hanno dimostrato che, in presenza di una sufficiente mobilità internazionale dei capitali, l'impatto prodotto da una crisi del debito sui tassi di interesse sarebbe di entità trascurabile⁶².

Si tenga presente, d'altro canto, che le stesse forze che agiscono sul mercato finanziario potrebbero fungere da deterrenti nei confronti di eventuali politiche fiscali non rigorose. Infatti, anche in assenza di limiti istituzionali espliciti all'indebitamento, la possibilità che i premi per il rischio di insolvenza aumentino all'aumentare dei *deficit* dovrebbe spingere i singoli Stati ad adottare politiche di bilancio responsabili.

b) *Massima efficacia degli stabilizzatori fiscali* – La seconda argomentazione a sostegno della rigida disciplina di bilancio introdotta dal PSC è che *deficit* elevati e crescenti impediscono il corretto funzionamento degli stabilizzatori fiscali automatici.

⁶² Su questo argomento, v. BUITER - KLETZER, *Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency*, CEPR, *discussion paper* n. 418, maggio 1990.

Questa argomentazione trascura però un fatto importante e cioè che gli stabilizzatori, proprio perché compensano solo in parte le variazioni del reddito disponibile ed entrano in funzione quando l'economia ha già registrato uno *shock*, possono risultare del tutto inadeguati a contrastarne gli effetti. D'altro canto, essi potrebbero creare condizioni incompatibili con il vincolo del 3% nel rapporto indebitamento netto/PIL e perciò costringere gli operatori pubblici a deliberare manovre procicliche.

Con ciò, naturalmente, non si vuole negare che nel passato i tentativi di controllare la dinamica della domanda aggregata attraverso misure di «regolazione fine» di bilancio (*fine-tuning*) siano stati spesso controproducenti, soprattutto per l'incapacità dei governi di ridurre l'indebitamento netto nelle fasi di accelerazione della crescita economica. Ma si vuole sottolineare che, in presenza di uno *shock* asimmetrico⁶³ o di un lunga fase di ristagno delle attività produttive, può essere necessario supportare l'azione degli stabilizzatori con misure discrezionali di bilancio.

c) Debolezza delle compagini di Governo – Un'altra ragione addotta per giustificare l'introduzione di regole fiscali sovranazionali è che esse possono rappresentare un valido aiuto per quei governi che non hanno il consenso e la forza politica necessari per frenare la crescita dell'indebitamento⁶⁴.

Si tratta di una argomentazione che appare più plausibile delle altre: è indubbio, infatti, che il processo di risanamento della nostra finanza pubblica ha ricevuto un contributo decisivo proprio dall'imposizione di *vincoli esterni*. Tuttavia, il persistente rigore nelle politiche di bilancio ha fatto sì che la carenza di infrastrutture del nostro Paese, anziché ridursi, si sia progressivamente ampliata, con grave pregiudizio per la competitività dell'intero sistema produttivo⁶⁵.

⁶³ Un problema per i paesi che adottano la moneta unica si può presentare nel momento in cui si verifica una perturbazione economica che colpisce in maniera differenziata gli stessi (i c.d. *shock* asimmetrici). Ad esempio, un rialzo delle quotazioni del greggio ha un impatto molto più forte in Italia, che è un paese importatore di prodotti petroliferi, rispetto alla Francia, che è un paese con una maggiore autonomia energetica. Questo problema è tanto più serio quanto minore è la mobilità dei fattori produttivi in un'unione monetaria e quanto minore è la flessibilità dei prezzi all'interno della stessa. Poiché in Europa i prezzi presentano un'elevata rigidità e la mobilità del lavoro risulta molto modesta, uno *shock* asimmetrico può essere contrastato efficacemente solo corroborando la risposta degli stabilizzatori con politiche fiscali discrezionali.

⁶⁴ Cfr. GIOVANNINI - SPAVENTA, *Fiscal rules in the European Monetary Union. A No-Entry Clause*, CEPR, *discussion paper* n. 516, gennaio 1991.

⁶⁵ Rispetto ai maggiori paesi europei, l'Italia mostra un sensibile ritardo e notevoli squilibri territoriali nella dotazione di infrastrutture, che contribuiscono a ridurre la capacità competitiva e il livello di efficienza del nostro sistema economico. Numerose analisi teoriche ed empiriche attribuiscono alle infrastrutture economiche, cioè a quelle direttamente connesse con le attività produttive (es. impianti elettrici e di telecomunicazione, metanodotti, opere idrauliche, ecc.), un ruolo di particolare importanza ai fini della localizzazione degli investimenti privati e dell'acquisizione di vantaggi competitivi; le infrastrutture sociali (es. scuole, centri ospedalieri, strutture culturali e ricreative, ecc.) sono ritenute, invece, importanti sia per accrescere la produttività delle forze di lavoro, sia per promuovere un ambiente favorevole ad una maggiore coesione sociale e alla diffusione dell'imprenditorialità. In altre parole, le reti infrastrutturali, se realizzate in una logica di sistema e di interconnessione ai diversi livelli territoriali (europeo, nazionale, regionale e locale), possono generare economie esterne di ampiezza tale da valorizzare le potenzialità di sviluppo di un dato sistema economico.

16. (SEGUE) LA PARTE PREVENTIVA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: LA SORVEGLIANZA MULTILATERALE E IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

Si è detto che la «parte preventiva del Patto di stabilità e crescita» è disciplinata dal regolamento n. 1466/97, come modificato dal regolamento n. 1175/2011 sulla *sorveglianza multilaterale* e sul *coordinamento delle politiche economiche*. Se ne esaminano di seguito le principali caratteristiche

La norma-quadro di riferimento – La parte preventiva del PSC dà attuazione alla norma-quadro contenuta nell'art. 121 del TFUE⁶⁶ e, a tal fine, stabilisce le disposizioni relative ai *programmi di stabilità* e ai *programmi nazionali di riforme* per prevenire il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi e promuovere la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche.

Il *programma di stabilità* e il *programma nazionale di riforma* sono i documenti destinati all'Unione europea che costituiscono la base essenziale per la stabilità dei prezzi e per la crescita. Entrambi concorrono alla realizzazione del coordinamento tra programmazione europea e programmazione nazionale, trattandosi degli atti fondamentali della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri. In particolare, per l'Italia:

- il *programma di stabilità* è il principale atto di programmazione nazionale (*ex ante*) definito sulla base di orientamenti e perfezionato alla luce delle raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee;

- il *programma nazionale di riforma* è il documento che, attraverso l'indicazione degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti, assicura la coerenza tra le strategie di riforma e le politiche di bilancio.

L'importanza di questi documenti in termini di scelte di politica economica implica che gli stessi, ancorché redatti dal Governo, siano sottoposti all'esame del Parlamento. A tal fine è previsto che gli schemi del programma di stabilità e del programma nazionale di riforma facciano parte del Documento di Economia e Finanza (DEF) che il Governo presenta al Parlamento, entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari. In tal modo al Parlamento sono sottoposti i medesimi documenti che il Governo dovrà presentare alle Istituzioni europee entro il medesimo mese di aprile.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine – Il PSC si fonda sull'obiettivo di *finanze pubbliche sane* come mezzo idoneo a rafforzare le condizioni per la *stabilità dei prezzi* e per una *crescita forte e sostenibile* supportata dalla

⁶⁶ L'art. 121 del TFUE, dopo aver premesso che le politiche economiche degli Stati membri si considerano una questione di interesse comune e vanno pertanto coordinate nell'ambito del Consiglio europeo (c.d. *sorveglianza multilaterale*), prevede che gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea le informazioni sulle misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica. La Commissione, qualora accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima definiti dal Consiglio europeo, può rivolgere un *avvertimento* allo Stato membro. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro le necessarie *raccomandazioni*.

stabilità finanziaria, concorrendo in tal modo al conseguimento delle finalità dell'Unione in tema di *crescita sostenibile* e di *occupazione*. Esso, pertanto, impegna gli Stati membri dell'Unione europea ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un *saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o in attivo*; ciò al fine di consentire ai singoli paesi di affrontare fluttuazioni cicliche di normale ampiezza, mantenendo il rapporto indebitamento netto/PIL entro il valore di riferimento del 3%⁶⁷. In quest'ottica, ciascuno Stato membro ha un obiettivo a medio termine differenziato, in quanto calcolato sulla base della propria posizione di bilancio, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto alla predetta soglia massima del 3%⁶⁸.

In particolare, tenuto conto dei suddetti fattori, per gli Stati membri la cui moneta è l'euro il Patto di stabilità e crescita individua gli obiettivi di bilancio a medio termine in un *rapporto indebitamento netto/PIL* («saldo strutturale») *compreso nell'intervallo tra il -1% del PIL* («disavanzo strutturale» o *deficit*) *e il pareggio o l'attivo* («avanzo strutturale»)⁶⁹. Tuttavia, per i paesi più indebitati⁷⁰ il «*Fiscal Compact*» restringe ulteriormente il predetto valore di riferimento del «disavanzo strutturale» fissandolo allo *0,5% del PIL*, sicché per l'Italia la regola dell'equilibrio del bilancio si considera rispettata – tra l'altro – in presenza di un «disavanzo strutturale» che non ecceda lo *0,5% del PIL*⁷¹. Tale obiettivo è riveduto ogni tre anni e, anche al fine di riconoscere un *margine di flessibilità*, può essere ulteriormente riveduto in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche⁷².

Il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine è contenuto nei programmi di stabilità che i singoli Stati membri presentano annualmente alle istituzioni comunitarie (v. *supra*) ed è sottoposto all'esame del Consiglio europeo. Questi, sulla base della valutazione della Commissione, esamina gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri nei rispettivi programmi di stabilità e ne valuta la congruità delle ipotesi di base

⁶⁷ Il saldo di bilancio cui fa riferimento la norma comunitaria è il «*saldo strutturale*», ossia il saldo del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche calcolato in percentuale del PIL (l'indebitamento netto o l'accreditamento netto) corretto per gli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum* e temporanee.

⁶⁸ Gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese devono comunque assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità, consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici (art. 2-*bis* paragrafo 1 del regolamento n 1466/97).

⁶⁹ Resta fermo che il «disavanzo strutturale» non può comunque superare il parametro di convergenza, ossia la soglia del 3% del PIL (c.d. «margine di sicurezza»).

⁷⁰ Per paesi più indebitati si intendono quelli con un rapporto debito pubblico/PIL significativamente al di sopra della soglia del 60% e che presentano rischi per la sostenibilità a medio termine delle proprie finanze pubbliche.

⁷¹ Cfr. art. 2-*bis* paragrafo 2 del regolamento n 1466/97.

⁷² Cfr. art. 2-*bis* paragrafo 3 del regolamento n 1466/97.

e l'adeguatezza delle misure adottate o proposte per rispettare il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine⁷³.

In presenza di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine (ossia, per l'Italia, dall'obiettivo di un «disavanzo strutturale» non eccedente lo 0,5% del PIL) o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è prevista l'attivazione di un *meccanismo di correzione automatica*, che include l'obbligo dello Stato membro interessato di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito⁷⁴.

In deroga a quanto sopra, qualora si produca un *evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro* che abbia rilevanti ripercussioni sulla sua situazione finanziaria generale, ovvero in caso di *grave recessione economica* della zona euro o dell'intera dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi *temporaneamente* dal percorso di aggiustamento a condizione, però, che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa⁷⁵.

L'esame dei programmi di stabilità – Il programma di stabilità viene esaminato dal Consiglio europeo e dalla Commissione entro i tre mesi successivi alla sua presentazione⁷⁶. Tale esame, che deve concludersi entro il mese di luglio, si svolge secondo le seguenti fasi:

1) il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, adotta – se necessario – un *parere* sul programma di stabilità. Se ritiene che, ai fini del perseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, occorra un rafforzamento del contenuto del programma, il Consiglio nel suo parere invita lo Stato membro interessato ad adeguare il programma;

2) se viene rilevata una «deviazione significativa» dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, la Commissione, al fine di impedire il verificarsi di un disavanzo eccessivo, rivolge allo Stato membro un *avvertimento*⁷⁷;

⁷³ Nel valutare l'adeguatezza del percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine, il Consiglio e la Commissione europea esaminano molteplici elementi, tra i quali: a) l'andamento annuale del *saldo strutturale*, avendo come parametro di riferimento lo 0,5% del PIL; b) l'andamento della *spesa pubblica* e l'effetto delle misure adottate o programmate sul lato delle *entrate*; c) la capacità del *programma di stabilità* di realizzare gli indirizzi e gli orientamenti economici ed occupazionali degli Stati membri e dell'Unione.

⁷⁴ Cfr. art. 3 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria («*Fiscal Compact*»).

⁷⁵ Cfr. art. 5 paragrafo 1 del regolamento n 1466/97.

⁷⁶ Cfr. art. 6 del regolamento n 1466/97.

⁷⁷ La deviazione dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine può considerarsi «*significativa*» nei seguenti casi: a) se la deviazione del saldo strutturale corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi; b) se l'andamento della spesa (al netto di misure discrezionali sul lato delle entrate) ha un impatto complessivo sul saldo pubblico pari ad almeno lo 0,5% del PIL in un singolo anno o cumulativamente in due anni consecutivi. La deviazione dell'andamento della spesa può non essere considerata significativa se è determinata da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla

3) entro un mese dall'avvertimento, il Consiglio esamina la situazione e, sulla base di una raccomandazione della Commissione, adotta una *raccomandazione* con la quale indica allo Stato interessato gli interventi da adottare per correggere la deviazione, fissando un termine massimo di cinque mesi⁷⁸;

4) entro il termine fissato dal Consiglio nella raccomandazione, lo Stato membro deve riferire al Consiglio stesso sulle azioni intraprese in risposta alla raccomandazione;

5) se lo Stato non adotta i provvedimenti opportuni entro il termine fissato nella raccomandazione, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare – a maggioranza qualificata⁷⁹ – una *decisione* con la quale constata l'assenza di interventi efficaci⁸⁰;

6) se, nonostante la raccomandazione della Commissione, il Consiglio ritenga di non adottare la decisione sull'assenza di interventi efficaci e lo Stato membro persista nell'inadempimento in ordine all'adozione di provvedimenti opportuni, la Commissione, un mese dopo la precedente raccomandazione, formula al Consiglio una *seconda raccomandazione* invitandolo ad adottare la decisione. Tale decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, a maggioranza semplice, non decida di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione (si tratta della c.d. procedura «*a maggioranza semplice inversa*»).

Le sanzioni – Le sanzioni di natura amministrativa a carico degli Stati membri la cui moneta è l'euro che violino le regole del PSC (sia la parte preventiva che quella correttiva) sono disciplinate dal regolamento n. 1173/2011 del 16 novembre 2011.

Le sanzioni relative alla parte preventiva del PSC (art. 4 del regolamento n. 1173/2011), che consistono nella costituzione di *depositi fruttiferi*⁸¹, hanno lo scopo di prevenire il determinarsi di un disavanzo eccessivo e si applicano nel caso in cui il Consiglio decida che uno Stato membro non ha dato seguito effettivo alla sua raccomandazione intesa a correggere la deviazione (v. *supra*). La procedura può essere così riassunta:

1) nel caso in cui lo Stato membro non abbia dato seguito alla raccomandazione con cui il Consiglio ha richiesto l'adozione di misure di aggiustamento del proprio bilancio, la Commissione, entro i venti giorni successivi all'adozione della decisione del Consiglio, raccomanda che

situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera UE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

⁷⁸ Il termine è ridotto a tre mesi se nell'avvertimento la Commissione ritiene che la situazione sia particolarmente seria e giustifichi un'azione urgente.

⁷⁹ Alla votazione in seno al Consiglio partecipano soltanto gli Stati dell'eurozona, senza tenere in conto il voto dello Stato interessato.

⁸⁰ In luogo della decisione, la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una *raccomandazione riveduta* relativamente agli interventi da adottare.

⁸¹ Il tasso d'interesse applicato al deposito fruttifero corrisponde al rischio di credito della Commissione europea e al relativo periodo di investimento.

quest'ultimo, mediante un'ulteriore decisione, richieda allo Stato membro inadempiente la costituzione di un *deposito fruttifero* di ammontare pari allo 0,2% del PIL dell'anno precedente⁸²;

2) a questo punto, a seconda del comportamento adottato dal Consiglio, possono verificarsi i seguenti tre casi:

a) se il Consiglio non respinge la raccomandazione della Commissione, la decisione di quest'ultima in ordine alla costituzione del deposito fruttifero si considerata adottata;

b) se il Consiglio intende respingere la raccomandazione della Commissione, dovrà deliberarlo con la maggioranza qualificata entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione;

c) se, infine, il Consiglio intende modificare la raccomandazione della Commissione, dovrà deliberarlo a maggioranza qualificata, adottando così la decisione nel testo modificato.

E' previsto, inoltre, che la Commissione – su richiesta motivata ad essa indirizzata dallo Stato membro interessato – possa raccomandare al Consiglio di ridurre l'importo del deposito fruttifero o di annullarlo.

Una volta venuta meno la situazione che ha motivato la raccomandazione del Consiglio europeo, quest'ultimo – sulla base di un'ulteriore raccomandazione della Commissione – decide che il deposito stesso e gli interessi maturati siano restituiti allo Stato interessato. Anche in questo caso il Consiglio può modificare la raccomandazione della Commissione a maggioranza qualificata.

17. (SEGUE) LA PARTE CORRETTIVA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: LA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

Fin qui sono stati esaminati, sia pure sinteticamente, gli strumenti di cui dispongono le istituzioni europee per assicurare, in via preventiva, il rispetto della disciplina di bilancio dettata dal TFUE (la c.d. «parte preventiva del PSC»).

Occorre ora esaminare cosa succede quando, in assenza di circostanze eccezionali o di una grave recessione, i rapporti *deficit/PIL* e *debito pubblico/PIL* di uno Stato membro si attestano oltre i valori di riferimento (rispettivamente il 3% e il 60%). In questi casi scatta la *procedura per i disavanzi eccessivi* (la c.d. «parte correttiva del Patto di stabilità e crescita»), disciplinata dal regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 1177/2011⁸³. Se ne esaminano di seguito le principali caratteristiche.

La norma-quadro di riferimento – La parte correttiva del PSC dà attuazione alla norma-quadro contenuta nell'art. 126 del TFUE, che attribuisce alla Commissione europea il compito di sorvegliare l'evoluzione della *situazione di bilancio* e dell'*entità del debito pubblico* negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti.

⁸² Cfr. art. 4 del regolamento n. 1173/2011.

⁸³ Si tratta, in particolare, del regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, recante: «modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, al fine di dissuaderne la loro emersione e di correggere prontamente i disavanzi che si siano tuttavia determinati».

L'attività di sorveglianza della Commissione europea è realizzata attraverso il costante monitoraggio dei due seguenti indicatori: il rapporto *deficit/PIL* e il rapporto *debito pubblico/PIL*. La regola generale che è questi due indicatori non devono superare determinati valori di riferimento fissati convenzionalmente nella misura del 3% per il rapporto *deficit/PIL* e nella misura del 60% per il rapporto *debito pubblico/PIL*.

L'art. 126 del TFUE concede, tuttavia, agli Stati membri un certo *margin di flessibilità*, ammettendo che i predetti indicatori possano eccezionalmente e temporaneamente eccedere i valori di riferimento. In particolare:

a) con riferimento al rapporto *deficit/PIL*, eventuali sconfinamenti sono ammessi nei due seguenti casi:

- quanto il rapporto *stia diminuendo in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento del 3%*, oppure

- quando il superamento del valore di riferimento sia *eccezionale e temporaneo* e il rapporto *resti comunque vicino al 3%*. Sul punto il PSC chiarisce che il superamento del 3% per il rapporto *deficit/PIL* si considera «*eccezionale*» quando sia determinato da un *evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione*, oppure quando sia determinato da una *grave recessione economica*⁸⁴. Lo sconfinamento si considera «*temporaneo*» quando le proiezioni di bilancio elaborate dalla Commissione indicano che *il disavanzo diminuirà al di sotto del 3% dopo che siano cessati l'evento inconsueto o la grave recessione economica*;

b) con riferimento al rapporto *debito pubblico/PIL*, eventuali sconfinamenti sono ammessi nel caso in cui tale rapporto *stia diminuendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento del 60% con ritmo adeguato*, il che si verifica quando il differenziale rispetto a tale valore sia diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di 1/20 all'anno⁸⁵.

Le fasi della procedura per i disavanzi eccessivi – La procedura per i disavanzi eccessivi si articola nelle seguenti fasi (artt. 3 e 5 del regolamento n. 1467/97):

1) se la Commissione ritiene che esista un disavanzo eccessivo, trasmette un *parere allo Stato interessato* (informandone il Consiglio) e una *proposta al Consiglio* per decidere in merito all'esistenza del disavanzo (informandone il Parlamento europeo);

⁸⁴ Cfr. art. 2 paragrafo 1 comma 1 del regolamento n. 1467/97. La Commissione europea e il Consiglio europeo, nel valutare e decidere sull'esistenza di un disavanzo eccessivo, possono considerare eccezionale un superamento del valore di riferimento determinato da una grave recessione economica se tale superamento è dovuto a un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL o a una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale.

⁸⁵ Cfr. art. 2 paragrafo 1-bis comma 1 del regolamento n. 1467/97. Nell'applicazione del parametro di riferimento relativo all'adeguamento del rapporto debito/PIL si tiene conto dell'influenza del ciclo sul ritmo di riduzione del debito nonché di alcuni fattori rilevanti concernenti, tra l'altro, le garanzie collegate al settore finanziario nella misura in cui possono rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

2) se il Consiglio decide (a maggioranza qualificata) sull'esistenza di un disavanzo eccessivo, adotta – su raccomandazione della Commissione – una *raccomandazione* con cui fissa un termine non superiore a sei mesi entro il quale lo Stato interessato deve darvi seguito effettivo⁸⁶. La raccomandazione dispone anche un termine per la correzione del disavanzo eccessivo, che va completata entro l'anno successivo alla sua constatazione, salvo circostanze particolari⁸⁷;

3) lo Stato interessato presenta una *relazione* alla Commissione e al Consiglio sul seguito dato alla raccomandazione, entro il termine da essa fissato, indicando gli obiettivi per la spesa e le entrate pubbliche coerenti con la raccomandazione stessa⁸⁸. Se lo Stato membro ottempera alle raccomandazioni, la procedura per i disavanzi eccessivi viene sospesa;

4) contemporaneamente alla relazione di cui al precedente n. 3), lo Stato membro presenta alla Commissione e al Consiglio un *programma di partenariato economico* con l'indicazione degli interventi e delle riforme strutturali necessari per garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo⁸⁹. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, adotta un parere sul programma di partenariato economico;

5) entro i due mesi successivi il Consiglio può decidere di *intimare* allo Stato che persista nel disattendere le raccomandazioni di adottare misure volte alla riduzione del disavanzo di bilancio. L'intimazione consiste nel richiedere allo Stato membro di realizzare ogni anno obiettivi di bilancio coerenti con un miglioramento annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL del suo saldo strutturale (al netto delle misure temporanee e *una tantum*). Il Consiglio, inoltre, indica le misure che consentono di raggiungere tali obiettivi;

6) lo Stato interessato presenta una relazione alla Commissione e al Consiglio circa il seguito dato in *risposta alla intimazione*, che è resa pubblica ove lo Stato non ottemperi all'intimazione stessa. Se, invece, lo Stato membro ottempera all'intimazione, la procedura per i disavanzi eccessivi è sospesa;

7) il Consiglio, entro quattro mesi dalla intimazione, può decidere di *irrogare sanzioni* nella forma di ammende costituite da un elemento fisso (pari

⁸⁶ In presenza di circostanze gravi il termine può essere ridotto a tre mesi.

⁸⁷ In caso di grave recessione economica dell'area dell'euro o dell'UE nel suo complesso, il Consiglio può decidere – su raccomandazione della Commissione – di adottare una *raccomandazione rivista*, con cui prorogare di un anno il termine per la correzione del disavanzo eccessivo, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

⁸⁸ Nella relazione è inserita anche una valutazione complessiva dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio, con l'indicazione – tra l'altro – dei rischi finanziari associati alle passività potenziali (art. 14 paragrafo 3 della direttiva n. 85/2011) che possono avere effetti rilevanti sui bilanci pubblici, nella misura in cui le stesse possano contribuire all'esistenza di un disavanzo eccessivo (cfr. art. 10 del regolamento n. 473/2013).

⁸⁹ Nel programma di partenariato economico sono identificate le priorità intese a promuovere la competitività e la crescita sostenibile a lungo termine nonché a porre rimedio alle debolezze strutturali dello Stato membro interessato. L'attuazione del programma e i documenti programmatici di bilancio annuali in linea con lo stesso sono sottoposti al monitoraggio del Consiglio e della Commissione (art. 9 del regolamento n. 473/2013).

allo 0,2% del PIL) e da un elemento variabile (a seconda che la non conformità riguardi il disavanzo o il debito). L'importo complessivo dell'ammenda non può comunque superare il massimale dello 0,5% del PIL;

8) per gli anni successivi alla irrogazione delle sanzioni, se il Consiglio ritiene che gli obiettivi siano stati raggiunti, *abroga le precedenti raccomandazioni e la procedura termina*. Per contro, se il Consiglio valuta che lo Stato interessato non abbia dato seguito effettivo all'intimazione, può decidere di *intensificare le sanzioni*, fermo restando il massimale dello 0,5% del PIL.

Le sanzioni – Le sanzioni di natura amministrativa a carico degli Stati membri la cui moneta è l'euro che violino le regole della parte correttiva del PSC sono disciplinate, al pari di quelle relative alla parte preventiva del PSC, dal regolamento n. 1173/2011 e consistono in *depositi infruttiferi* (art. 5) e in *ammende* (art. 6).

a) Il *deposito infruttifero* può essere imposto al verificarsi di uno dei due seguenti presupposti:

1) la delibera con cui il Consiglio accerta l'*esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo* in un Stato membro che ha costituito presso la Commissione un deposito fruttifero;

2) l'accertamento da parte della Commissione di un *inadempimento particolarmente grave agli obblighi relativi alla politica di bilancio sanciti dal Patto di stabilità e crescita*.

In questi casi è prevista la seguente procedura:

- la Commissione, entro venti giorni a decorrere dall'adozione della decisione del Consiglio, raccomanda che quest'ultimo, mediante un'ulteriore decisione, richieda allo Stato membro la costituzione presso la Commissione di un *deposito infruttifero* di ammontare pari allo 0,2% del PIL nell'anno precedente⁹⁰;

- se il Consiglio non respinge (entro dieci giorni) la raccomandazione della Commissione, la decisione di quest'ultima in ordine alla costituzione del deposito infruttifero si considera adottata.

Il Consiglio – con delibera a maggioranza qualificata – può altresì modificare la raccomandazione della Commissione e adottare il testo così modificato quale decisione del Consiglio stesso.

La delibera con cui il Consiglio decide di abrogare una o tutte le decisioni da esso adottate comporta la restituzione allo Stato membro di qualsiasi deposito infruttifero costituito presso la Commissione.

⁹⁰ Se lo Stato interessato ha già costituito un deposito fruttifero, quest'ultimo è trasformato in deposito infruttifero. Qualora l'entità del deposito fruttifero, maggiorato degli interessi maturati, sia superiore all'entità del deposito infruttifero, la differenza viene restituita allo Stato membro. Qualora l'entità del deposito infruttifero imposto sia superiore all'entità del deposito fruttifero precedentemente costituito maggiorato degli interessi maturati, lo Stato versa la differenza.

b) L'ammenda può essere irrogata nel caso in cui il Consiglio deliberi che uno Stato membro non ha intrapreso misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo. In tal caso:

- la Commissione, entro venti giorni da tale decisione, raccomanda che il Consiglio, mediante un'ulteriore decisione, imponga un'ammenda di ammontare pari allo 0,2% del PIL dello Stato membro nell'anno precedente;

- se il Consiglio non respinge la raccomandazione della Commissione, la decisione di quest'ultima in ordine all'imposizione dell'ammenda si considera adottata. Al pari di quanto previsto per i depositi infruttiferi, il Consiglio (con delibera a maggioranza qualificata) può modificare la raccomandazione della Commissione e adottare il testo così modificato quale decisione del Consiglio stesso;

- nel caso in cui lo Stato membro abbia già costituito un deposito infruttifero (v. *supra*), quest'ultimo è convertito in ammenda⁹¹.

Le ammende riscosse, così come gli interessi maturati sui depositi costituiti presso la Commissione, sono assegnate al Fondo europeo di stabilità finanziaria e al Meccanismo permanente di stabilizzazione (art. 10 del regolamento n. 1173/2011).

18. (SEGUE) IL «MECCANISMO DI ALLERTA» PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI DELL'AREA EURO

Nei precedenti paragrafi si è visto che il monitoraggio previsto dal Patto di stabilità e crescita è circoscritto ai valori di riferimento rappresentati dai rapporti *deficit/PIL* e *debito pubblico/PIL*.

Il perdurare della crisi economica e finanziaria nei principali paesi del Vecchio Continente ha posto l'esigenza di ampliare il perimetro dell'azione di monitoraggio delle autorità europee sugli andamenti dell'economia e della finanza nella zona euro, estendendolo anche ai *principali indicatori economici e finanziari* dell'eurozona; ciò al fine di individuare, prevenire e correggere possibili squilibri macroeconomici in grado di incidere negativamente sul corretto funzionamento dell'economia europea e dell'Unione economica e monetaria.

Questo ampliamento del raggio di azione del monitoraggio svolto dalle istituzioni europee è disciplinato dal regolamento n. 1176/2011 del 16 novembre 2011, che ha introdotto un'apposita procedura – denominata «*meccanismo di allerta*» – basata sull'uso di un «quadro di valutazione», ossia sull'impiego di indicatori economici, finanziari e strutturali utilizzati quali soglie indicative in grado di individuare squilibri macroeconomici⁹².

Il «meccanismo di allerta», che è inserito nel ciclo annuale di sorveglianza multilaterale, ha lo scopo di:

⁹¹ Se l'importo del deposito infruttifero è superiore a quello dell'ammenda, la differenza è restituita allo Stato membro; se, invece, l'importo dell'ammenda è superiore a quello del deposito infruttifero, ovvero se non è stato costituito alcun deposito infruttifero, lo Stato membro versa la differenza all'atto del pagamento dell'ammenda.

⁹² Gli indicatori economici, finanziari e strutturali non vanno intesi di per sé come obiettivi di politica economica, ma come strumenti per tenere conto del carattere evolutivo degli squilibri macroeconomici all'interno dell'Unione.

- *individuare gli squilibri macroeconomici*, laddove per *squilibri macroeconomici* si intende «ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione»⁹³;

- *prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione*, laddove per *squilibri eccessivi* si intendono «squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria»⁹⁴.

Il «meccanismo di allerta», al pari del Patto di stabilità e crescita, consta di una *fase preliminare* e di una *fase correttiva*:

a) la fase preliminare è volta all'individuazione degli Stati membri che presentano o rischiano di presentare squilibri macroeconomici;

b) la fase correttiva è eventuale ed ha lo scopo di indirizzare lo Stato membro al superamento degli squilibri accertati attraverso la vigilanza e il monitoraggio da parte delle autorità comunitarie, l'indicazione delle misure correttive da adottare e, in caso di inadempienza dello Stato membro, l'irrogazione di sanzioni amministrative.

a) La *fase preliminare* del meccanismo di allerta è così articolata:

1) la Commissione predispone annualmente una *relazione* nella quale, sulla base di una valutazione economica e finanziaria sull'evoluzione degli indicatori economici e finanziari idonei a fornire indicazioni su possibili squilibri⁹⁵, segnala gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli;

2) la relazione della Commissione è trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Il Consiglio – e per i profili relativi ai Paesi dell'eurozona anche l'Eurogruppo – esamina la relazione e la sottopone ad una valutazione globale nell'ambito della sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche;

3) tenuto conto delle discussioni in seno al Consiglio e all'Eurogruppo, la Commissione effettua un *esame approfondito* per ogni Stato membro che può presentare squilibri o correre il rischio di presentarli. I risultati dell'esame vengono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio e sono resi pubblici.

In presenza di squilibri tali da non legittimare l'avvio della procedura per gli squilibri eccessivi (v. *infra*), la fase preliminare del meccanismo di allerta può concludersi con l'adozione di *misure preventive* consistenti in una *raccomandazione* che il Consiglio, su indicazione della Commissione, rivolge allo Stato membro,

⁹³ Cfr. art. 2 n. 1) del regolamento n. 1176/2011.

⁹⁴ Cfr. art. 2 n. 2) del regolamento n. 1176/2011.

⁹⁵ Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1176/2011, gli squilibri macroeconomici si distinguono in interni ed esterni: a) gli *squilibri interni* sono quelli connessi all'indebitamento pubblico e privato, all'evoluzione dei mercati finanziari e dei valori mobiliari (compreso il settore immobiliare), all'evoluzione del flusso dei prestiti nel settore privato e all'evoluzione della disoccupazione; b) gli *squilibri esterni* sono quelli che possono derivare dall'evoluzione delle posizioni delle partite correnti e degli investimenti netti degli Stati membri, dai tassi di cambio, dalle quote di mercato all'esportazione, dai cambiamenti dei prezzi e dei costi, nonché dalla competitività non legata ai prezzi.

informandone il Parlamento europeo. Il Consiglio rivede la raccomandazione su base annua nel contesto del semestre europeo e, se del caso, può adattarla.

b) La *fase correttiva* del meccanismo di allerta opera nel solo caso in cui dall'esame svolto dalla Commissione europea (v. *supra*) emerga che uno Stato membro presenta squilibri macroeconomici eccessivi o corra il rischio di presentarli. In questi casi la Commissione europea informa il Consiglio, l'Eurogruppo e il Parlamento europeo, avviando la *procedura per gli squilibri eccessivi* che si svolge secondo le seguenti fasi:

1) il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare una *raccomandazione* che certifica l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e raccomanda allo Stato membro l'adozione di *misure correttive*. La raccomandazione del Consiglio indica la natura e le implicazioni degli squilibri, gli interventi strategici da adottare e il termine entro cui lo Stato membro deve presentare un adeguato piano d'azione correttivo;

2) lo Stato membro destinatario della raccomandazione deve presentare alla Commissione e al Consiglio, nel termine ivi previsto, un *piano d'azione correttivo* contenente le misure specifiche che lo Stato membro ha attuato o che intende attuare, indicando altresì un calendario per la loro esecuzione;

3) il piano d'azione correttivo presentato dallo Stato membro viene sottoposto alla valutazione del Consiglio entro i due mesi successivi alla sua presentazione:

- se il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, ritiene il piano di azione sufficiente, lo approva mediante una *raccomandazione che indica le misure necessarie e i termini per la loro adozione* e stabilisce un calendario per la sorveglianza che dovrà essere svolta dalle autorità comunitarie;

- se, invece, sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio considera le azioni o i termini previsti dal piano di azione correttivo insufficienti, adotta una *raccomandazione con cui chiede allo Stato membro di presentare un nuovo piano*, di norma entro due mesi, che formerà oggetto di successivo esame da parte del Consiglio stesso.

Nelle more della procedura per gli squilibri eccessivi, lo Stato membro deve trasmettere al Consiglio e alla Commissione apposite relazioni periodiche sugli sviluppi delle azioni intraprese ed è sottoposto alla costante vigilanza delle autorità europee, anche attraverso *missioni di sorveglianza* svolte dalla Commissione⁹⁶. In caso di cambiamenti sostanziali delle circostanze economiche, il Consiglio – su raccomandazione della Commissione – può modificare le raccomandazioni adottate, invitando, ove opportuno, lo Stato membro interessato a presentare un *piano d'azione correttivo riveduto*;

4) sulla base di una relazione della Commissione ed entro il termine stabilito nella raccomandazione, il Consiglio valuta se lo Stato interessato ha adottato le misure raccomandate:

- in caso di esito negativo, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, adotta una *decisione con cui dichiara l'inadempimento* e una *raccomandazione che*

⁹⁶ Le missioni di sorveglianza della Commissione sono effettuate insieme alla BCE ove riguardino Stati membri la cui moneta è l'euro. La Commissione, inoltre, qualora opportuno, associa al dialogo le parti sociali e gli altri portatori di interesse nazionali in occasione di tali missioni.

*fissa nuovi termini per l'adozione delle misure correttive*⁹⁷. Lo Stato interessato può chiedere la convocazione di una riunione del Consiglio per porre ai voti la decisione;

- in caso di esito positivo, la *procedura per gli squilibri eccessivi viene sospesa*, fermo restando il proseguimento del monitoraggio secondo il calendario già adottato nella raccomandazione;

5) la *chiusura della procedura per gli squilibri eccessivi* è decisa dal Consiglio – su raccomandazione della Commissione – quanto il Consiglio stesso ritenga che lo Stato membro interessato non presenti più gli squilibri eccessivi già rilevati.

Per gli Stati membri della zona euro che non abbiano adottato le misure correttive previste e la cui inadempienza sia stata accertata con decisione del Consiglio [v. *supra* al n. 4) della fase correttiva] è previsto uno specifico *sistema sanzionatorio* disciplinato dal regolamento n. 1174/2011 e che consiste nell'imporre allo Stato inadempiente la costituzione di un *deposito fruttifero*. Il Consiglio, inoltre, sempre su raccomandazione della Commissione, può adottare una decisione che impone allo Stato inadempiente il pagamento di un'*ammenda annuale*⁹⁸.

L'ammontare del deposito fruttifero o dell'ammenda annuale è pari allo 0,1% del PIL realizzato nell'anno precedente dallo Stato interessato. La Commissione, sulla base di circostanze economiche eccezionali o su richiesta motivata dello Stato interessato, può proporre di ridurre l'importo del deposito fruttifero o dell'ammenda oppure di annullare la sanzione. Ove il Consiglio accerti, nello stesso anno in cui sono stati costituiti il deposito o irrogata l'ammenda, che lo Stato interessato ha adottato le misure correttive, i relativi importi sono restituiti allo Stato stesso *pro rata temporis*.

Le ammende, in analogia a quanto previsto in relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi, sono assegnate al Fondo europeo di stabilità finanziaria.

19. IL «FISCAL COMPACT» E LA REGOLA DEL DEBITO

Il 2 marzo 2012 venticinque dei ventisette Stati membri dell'Unione europea hanno approvato il «*Fiscal compact*», ossia il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*⁹⁹, il cui obiettivo è di rafforzare il pilastro economico dell'UEM e di migliorare il coordinamento della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli

⁹⁷ Secondo le regole della c.d. «maggioranza inversa», la raccomandazione della Commissione che stabilisce l'inadempimento si considera adottata dal Consiglio, a meno che quest'ultimo, a maggioranza qualificata, non decida di respingere la raccomandazione entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione.

⁹⁸ Il pagamento di un'*ammenda annuale* può essere imposto nei seguenti casi: a) se il Consiglio adotta due raccomandazioni successive nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi nelle quali giudica insufficiente il piano d'azione correttivo presentato dallo Stato interessato; b) se il Consiglio adotta due decisioni successive nell'ambito della medesima procedura nelle quali constata l'inosservanza delle proprie raccomandazioni relative a misure correttive. In tal caso, la sanzione è irrogata mediante conversione del deposito fruttifero in un'*ammenda annuale*.

⁹⁹ I due paesi che non hanno approvato il «*Fiscal compact*» sono il Regno Unito e la Repubblica Ceca.

obiettivi dell'UE in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

Il «*Fiscal compact*» è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, poiché – come previsto dall'art. 14 del medesimo Trattato – è stato ratificato da dodici Paesi dell'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia; il 17 gennaio 2013 si è aggiunta anche la Slovacchia); il Trattato è stato altresì già ratificato da quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca)¹⁰⁰.

In Italia il «*Fiscal compact*» è stato ratificato con la legge 23 luglio 2012, n. 114, recante: «Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012».

Si tratta di un accordo che vincola le parti contraenti al rispetto del c.d. *patto di bilancio*, ossia dell'obbligo di una posizione di bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o in avanzo¹⁰¹. Secondo il «*Fiscal compact*» la *regola del pareggio di bilancio (o dell'avanzo)* si considera rispettata se il «saldo strutturale» annuo del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, corretto per il ciclo e al netto di misure una *tantum* e

¹⁰⁰ L'entrata in vigore del «*Fiscal compact*» è disciplinata dagli articoli 2 e 14 del Trattato. In particolare, l'art. 2 del Trattato dispone che «1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato ... a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'art. 14 del Trattato stesso». Il richiamato art. 14, paragrafi da 2 a 5, così dispone: «2. Il presente Trattato entra in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro. 3. Il presente Trattato si applica dalla data di entrata in vigore alle parti contraenti la cui moneta è l'euro che l'hanno ratificato. Esso si applica alle altre parti contraenti la cui moneta è l'euro dal primo giorno del mese successivo al deposito del loro rispettivo strumento di ratifica. 4. In deroga ai paragrafi 3 e 5, il Titolo V (relativo alla *governance* della zona euro) si applica dalla data di entrata in vigore del presente Trattato a tutte le parti contraenti interessate. 5. Il presente Trattato si applica alle parti contraenti con deroga, quali definite all'art. 139, paragrafo 1, del TFUE, o con esenzione, di cui al protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca allegato ai trattati dell'Unione europea, che hanno ratificato il presente trattato, dalla data di decorrenza degli effetti della decisione di abrogazione di tale deroga o esenzione, a meno che la parte contraente interessata dichiari che intende essere vincolata, in tutto o in parte, dalle disposizioni dei Titoli III e IV del presente Trattato prima di tale data».

¹⁰¹ L'adesione al «*Fiscal compact*» implica anche l'obbligo dello Stato contraente di introdurre la regola del patto di bilancio nel proprio ordinamento giuridico interno (preferibilmente a livello costituzionale), con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2014. In Italia ciò è avvenuto con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che – tra l'altro – ha sostituito l'art. 81 della Costituzione.

temporanee, è pari all'obiettivo di medio termine specifico per ciascun paese (quale definito nel Patto di stabilità e crescita), con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello *0,5% del PIL*¹⁰².

La presenza di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo determina la *automatica attivazione di un meccanismo di correzione* che include l'obbligo di porre in essere misure correttive in un periodo di tempo definito¹⁰³. La possibilità di deviare temporaneamente dall'obiettivo del pareggio o dell'avanzo di bilancio è ammessa solo in *circostanze eccezionali*, laddove per circostanze eccezionali si intendono «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine»¹⁰⁴.

Il «*Fiscal compact*», inoltre, all'art. 4 introduce la *regola del debito*, ossia l'obbligo per gli Stati membri che presentano un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% di operare una *riduzione del debito pubblico ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno*, calcolato con riferimento alla media dei tre anni antecedenti la valutazione¹⁰⁵. Nell'ottica del controllo e del monitoraggio del debito pubblico, è previsto anche che gli Stati contraenti, nello loro attività di collocazione dei titoli di debito pubblico, riferiscano preventivamente alla Commissione e al Consiglio sui piani di emissione dei titoli di debito¹⁰⁶.

La verifica della regola sul debito per gli Stati che presentano un valore superiore al 60% del PIL avviene in tre fasi:

(i) in primo luogo, considerando un generico anno *t*, si controlla se lo Stato membro abbia realizzato nel triennio una riduzione del differenziale tra debito e valore soglia di 1/20 all'anno;

(ii) qualora tale condizione non sia verificata, si valuta congiuntamente se nel biennio successivo all'ultimo anno del triennio di valutazione, il livello di debito, stimato a politiche invariate, è tale da assicurare una riduzione del differenziale dal parametro del 60% di 1/20 all'anno e se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico. In questo caso, la regola sul debito si considera comunque soddisfatta;

(iii) la Commissione europea, poi, nell'ambito della sua attività di sorveglianza, valuta l'osservanza delle regole sulla sostenibilità del debito di ciascun paese tenendo conto anche di altri fattori. Tra questi si ricordano, in particolare, la struttura delle

¹⁰² E' prevista la possibilità di assumere un valore di riferimento del disavanzo strutturale superiore allo 0,5% del PIL, ma in ogni caso non eccedente il limite dell'1% del PIL, qualora il rapporto debito pubblico/PIL risulti significativamente al di sotto della soglia del 60% e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi.

¹⁰³ Cfr. art. 3 paragrafo 3 del Trattato.

¹⁰⁴ Cfr. art. 3 paragrafo 3 lett. b) del Trattato.

¹⁰⁵ Una regola analoga è prevista anche dall'art. 2 del regolamento n. 1467/97, come modificato dal regolamento n. 1177/2011.

¹⁰⁶ Cfr. art. 6 del Trattato.

scadenze del debito, le garanzie prestate, ed in particolare quelle collegate al settore finanziario, nonché le eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche¹⁰⁷.

In coerenza con gli obblighi imposti dal «*Fiscal compact*», il Parlamento italiano ha introdotto nella Carta costituzionale il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio (c.d. pareggio di bilancio) e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, recante: «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», in vigore dal 1° gennaio 2014¹⁰⁸.

20. LE REGOLE SULL'EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

I vincoli comunitari in materia di *deficit* di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico sono integrati con specifici vincoli relativi all'andamento della spesa pubblica (c.d. «*regola sull'evoluzione della spesa*»).

In particolare, nel presupposto che il tasso di variazione annuo della spesa dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche non possa crescere oltre il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea, l'art. 5 della parte preventiva del PSC individua nell'*andamento annuo della spesa* un ulteriore elemento di cui le autorità comunitarie, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, devono tener conto per valutare la capacità di uno Stato membro di perseguire gli obiettivi di bilancio a medio termine¹⁰⁹.

A tal fine il Consiglio e la Commissione, sulla base delle indicazioni fornite dai singoli Stati membri per il triennio di riferimento nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (per l'Italia il DEF), valutano se il percorso di crescita della spesa pubblica (c.d. «*benchmark di spesa*»), considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai seguenti requisiti:

a) per gli Stati membri che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso di riferimento

¹⁰⁷ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge n. 243 del 2012*, Roma, febbraio 2013, pp. 4-5, ove si cita *European Commission Brussels, 2011, Operationalizing the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure Clarification of open issues - Note for the Economic and Financial Committee Alternates*.

¹⁰⁸ Avendo raggiunto il *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda votazione, sia alla Camera, sia al Senato, la modifica costituzionale non è stata sottoposta a *referendum* popolare.

¹⁰⁹ L'aggregato di spesa soggetto al vincolo è il totale delle spese delle amministrazioni pubbliche (a politiche invariate), al netto della spesa per interessi, di quelle finanziate con fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione, nonché della variazione discrezionale delle entrate. L'aggregato di spesa soggetto al vincolo, inoltre, deve essere depurato dalla volatilità intrinseca nella serie degli investimenti, sostituendo al valore annuale di questi ultimi la media degli stessi calcolata tra l'anno *t* e i precedenti tre anni.

a medio termine del potenziale di crescita del PIL¹¹⁰, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;

b) per gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine (es. l'Italia):

- la crescita annua della spesa deve risultare inferiore a quella del PIL potenziale di medio termine di una misura tale da consentire una riduzione annua del «saldo strutturale» del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche di almeno lo 0,5% del PIL. Ciò a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate¹¹¹;

- eventuali sforamenti nella crescita dell'aggregato di spesa rispetto al tasso di riferimento del PIL potenziale devono essere compensati da aumenti delle entrate discrezionali di uguale ammontare.

La maggiore crescita della spesa rispetto al riferimento a medio termine non è considerata una violazione del termine di riferimento nella misura in cui è interamente compensata da aumenti delle entrate obbligatori per legge.

21. IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

Nei precedenti paragrafi si è anticipato che il TFUE ha introdotto la clausola c.d. «*no bail-out*» (letteralmente: «non tirare fuori dai guai»), che proibisce alle banche centrali degli Stati membri (denominate «banche centrali nazionali») di finanziare con moneta il fabbisogno del settore pubblico (es. mediante l'acquisto diretto di titoli di debito o la concessione di agevolazioni creditizie)¹¹².

In particolare, i limiti che l'azione dell'Unione non può superare sul piano della cooperazione finanziaria sono stabiliti dai seguenti articoli del TFUE:

- l'*art. 125*, in base al quale, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico, l'UE non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni pubbliche, dagli enti pubblici, dagli organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche;

- l'*art. 124*, che vieta qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni dell'UE, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o

¹¹⁰ Il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, che è differenziato in relazione alla posizione strutturale di ciascun paese, è determinato in base a proiezioni future e a stime retrospettive. In particolare, ai fini del calcolo si tiene conto della media delle stime dei precedenti 5 esercizi, dell'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi.

¹¹¹ L'entità dello scarto tra il tasso di crescita della spesa pubblica e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i paesi che non hanno conseguito l'obiettivo (es. l'Italia), la crescita dell'aggregato di spesa deve essere ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine di un ammontare che, comunque, garantisca una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali di PIL ogni anno.

¹¹² Poiché è generalmente riconosciuto che nel lungo periodo vi è uno stretto legame tra il finanziamento monetario dei disavanzi di bilancio e l'inflazione, il divieto credibile e permanente di ricorrere a questo tipo di operazioni costituisce una condizione essenziale per il mantenimento della stabilità dei prezzi.

altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie;

- l'*art. 123*, che vieta la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri, a istituzioni dell'UE, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, vietando altresì l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.

L'unica forma di aiuto reciproco consentita dal TFUE è prevista dall'*art 122* che – dopo aver premesso al paragrafo 1 che il Consiglio «può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia» – dispone, al paragrafo 2, che «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di *circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'*assistenza finanziaria dell'Unione* allo Stato membro interessato»¹¹³.

Inoltre, nel marzo 2011 è stato modificato l'*art. 136* del TFUE mediante l'inserimento del seguente paragrafo: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un *meccanismo di stabilità* da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Nell'ambito del perimetro normativo sopra delineato, le autorità comunitarie hanno istituito i seguenti strumenti di stabilità finanziaria:

a) il *Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (European Financial Stability Facility - EFSF)*;

b) il *Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (European Financial Stabilisation Mechanism - EFSM)*

c) il *Meccanismo Europeo di Stabilità (European Stability Mechanism - ESM)*.

L'EFSF e l'EFSM sono strumenti per l'*assistenza finanziaria temporanea* ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà, istituiti rispettivamente con una decisione del Consiglio della UE e un regolamento entrambi nel maggio del 2010. A seguito delle richieste dei Governi irlandese e portoghese, i predetti meccanismi

¹¹³ Tra le gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato membro, tali da giustificare l'assistenza finanziaria dell'Unione, vi rientrano quelle causate da «un grave deterioramento del contesto economico e finanziario internazionale» (cfr. il considerando n. 2 del regolamento del Consiglio europeo n. 9606 del 10 maggio 2010, istitutivo di un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria). Il citato regolamento n. 9606/2010 aggiunge, al considerando n. 3, che «la crisi finanziaria mondiale senza precedenti e la recessione economica che hanno colpito il mondo nel corso degli ultimi due anni hanno compromesso seriamente la crescita economica e la stabilità finanziaria e hanno provocato un grave deterioramento delle posizioni del disavanzo e del debito degli Stati membri».

transitori sono stati attivato erogando, complessivamente, un prestito all'Irlanda di 40 miliardi di euro ed uno al Portogallo di 52 miliardi.

L'ESM è un *meccanismo permanente per la gestione delle crisi*, la cui costituzione è stata concordata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ed è stata finalizzata l'11 luglio 2011 con la sottoscrizione del Trattato che lo istituisce da parte dei paesi dell'area dell'euro, poi emendato il 2 febbraio 2012. È divenuto operativo nell'ottobre 2012 e sostituirà gradualmente l'EFSF. Il Trattato istitutivo dell'ESM è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 116.

Diversamente dall'EFSM, che era finanziato direttamente dagli Stati, l'ESM ha anche un capitale proprio; il che produce effetti importanti dal punto di vista della contabilizzazione nei bilanci pubblici degli Stati membri delle garanzie da essi concesse sui prestiti effettuati dall'ESM ai paesi dell'area euro in difficoltà finanziaria.

a) il *Fondo Europeo per la Stabilità Finanziaria (European Financial Stability Facility - EFSF)* è uno strumento temporaneo istituito a seguito della decisione del Consiglio della UE del 9-10 maggio 2010, sotto forma di società di capitali con sede legale in Lussemburgo.

Finalizzato a tutelare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro, l'EFSF fornisce assistenza finanziaria temporanea ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà attraverso la concessione di finanziamenti (fino al giugno del 2013); la provvista delle risorse necessarie avviene attraverso l'emissione e il collocamento sul mercato di obbligazioni supportate dalla garanzia dei paesi dell'area dell'euro, secondo la quota di partecipazione nel capitale della BCE.

La capacità finanziaria iniziale, pari a circa 250 miliardi, è stata innalzata a 440 con l'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 25 marzo 2011, congiuntamente all'aumento delle garanzie da 440 a 780 miliardi.

Il 21 luglio 2011 i Capi di Stato e di governo dell'area euro ne hanno ampliato il novero degli strumenti di intervento, precedentemente circoscritti all'erogazione di prestiti nell'ambito dei piani di sostegno ai paesi in difficoltà. In particolare, dal 18 ottobre 2011 l'EFSF è stato autorizzato (sulla base di un'appropriata condizionalità) a intervenire sul mercato primario e secondario dei titoli del debito pubblico, ad agire sulla base di programmi precauzionali e a finanziare la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie. Con decisione del Consiglio UE del 26 ottobre 2011 è stata introdotta la possibilità di incrementare la capacità di intervento dell'EFSF attraverso la concessione di garanzie parziali sulle nuove emissioni di titoli di Stato dei paesi dell'area dell'euro e/o la costituzione di una o più società veicolo speciale (*special purpose vehicle*), che dispongano di una combinazione di capitale pubblico e privato.

b) il *Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (European Financial Stabilisation Mechanism - EFSM)* è uno strumento per l'assistenza finanziaria temporanea ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà, istituito con regolamento del Consiglio della UE n. 407/2010 dell'11 maggio 2010.

Si tratta di uno strumento temporaneo la cui operatività è legata al permanere delle condizioni eccezionali che ne hanno reso necessaria l'istituzione, secondo le valutazioni della Commissione.

L'EFSM può erogare prestiti fino a un massimo di 60 miliardi ed è amministrato dalla Commissione europea per conto della UE. Le operazioni di provvista sono garantite dal bilancio dell'Unione. L'EFSM è stato finora attivato per programmi di sostegno a Irlanda e Portogallo.

c) il *Meccanismo Europeo di Stabilità (European Stability Mechanism - ESM)* è un meccanismo permanente per la gestione delle crisi la cui costituzione è stata concordata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ed è stata finalizzata l'11 luglio 2011 con la sottoscrizione del Trattato istitutivo da parte dei 17 paesi dell'area dell'euro, poi emendato il 2 febbraio 2012¹¹⁴. Il Trattato istitutivo dell'ESM è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 116.

L'ESM è divenuto operativo nell'ottobre 2012 ed è destinato a sostituire gradualmente l'EFSF (legittimato ad impegnarsi per nuovi programmi fino al giugno del 2013).

L'ESM può concedere sostegno finanziario ai paesi membri dell'area dell'euro che ne facciano richiesta a condizioni non di favore e previa approfondita analisi che verifichi la loro solvibilità; a questo scopo può utilizzare gli strumenti di intervento già a disposizione dell'EFSF. L'Euro Summit del 29 giugno 2012 ha proposto di ampliare le finalità di utilizzo dei fondi dell'ESM, includendovi la ricapitalizzazione diretta degli istituti bancari, una volta realizzata l'integrazione a livello europeo della vigilanza sugli istituti di credito.

La capacità iniziale di prestito dell'ESM è di 500 miliardi, garantita da un capitale iniziale di 700 miliardi, di cui 80 miliardi conferiti dai singoli paesi in base alla partecipazione al capitale della BCE e 620 miliardi sotto forma di capitale richiamabile (la percentuale di partecipazione dell'Italia al capitale iniziale dell'ESM è pari al 17,9137%). L'Eurogruppo del 30 marzo 2012 ha stabilito che, durante il periodo transitorio di coesistenza con l'EFSF, la capacità di prestito residua sia innalzata a circa 500 miliardi, garantita congiuntamente dai due strumenti di sostegno.

Dal punto di vista procedurale, l'assistenza finanziaria dell'ESM va attivata su richiesta di uno Stato membro rivolta al presidente del consiglio dei governatori dell'ESM, il quale la assegna alla Commissione europea al fine di valutare, unitamente al FMI e di concerto con la BCE, se esista un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme e di effettuare un'analisi rigorosa della sostenibilità del debito pubblico dello Stato membro interessato. La durata del programma e la scadenza dei prestiti sono determinati in funzione della natura degli squilibri e delle possibilità per lo Stato membro beneficiario di riacquisire l'accesso ai mercati finanziari.

Molteplici sono i *privilegi* e le *immunità* attribuiti all'ESM e ai relativi organi sociali, tra i quali si segnalano i seguenti:

- l'attribuzione all'ESM della capacità giuridica necessaria per «concludere un accordo e/o i protocolli eventualmente necessari per garantire che il suo *status* giuridico

¹¹⁴ Le parti contraenti del Trattato istitutivo dell'ESM sono il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia.

e i suoi *privilegi* e le sue *immunità* siano riconosciuti e che siano efficaci» [art. 32 comma 2 lett. d)];

- «i beni, le disponibilità e le proprietà dell'ESM, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, godono dell'*immunità da ogni forma di giurisdizione* ... compresa la documentazione inerente gli strumenti di debito» (art. 32 comma 3);

- «i beni, le disponibilità e le proprietà dell'ESM, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, *non possono essere oggetto di perquisizione, sequestro, confisca, esproprio e di qualsiasi altra forma di sequestro o pignoramento derivanti da azioni esecutive, giudiziarie, amministrative o normative*» (art. 32 comma 4);

- «gli *archivi* dell'ESM e tutti i *documenti* appartenenti all'ESM o da esso detenuti sono *inviolabili*» (art. 32 comma 5);

- «i *locali* dell'ESM sono *inviolabili*» (art. 32 comma 6);

- «... tutti i beni, le disponibilità e le proprietà dell'ESM sono *esenti da restrizioni, regolamentazioni, controlli e moratorie di ogni genere*» (art. 32 comma 8);

- «l'ESM è *esente da obblighi di autorizzazione o di licenza* applicabili agli enti creditizi, ai prestatori di servizi di investimento o ad altre entità soggette ad autorizzazione o licenza o regolamentate secondo la legislazione applicabile in ciascuno dei suoi membri» (art. 32 comma 9);

- «il presidente del consiglio dei governatori, i governatori e i governatori supplenti, gli amministratori, gli amministratori supplenti, nonché il direttore generale e gli altri membri del personale godono dell'*immunità di giurisdizione* per gli atti da loro compiuti nell'esercizio ufficiale delle loro funzioni e godono dell'*inviolabilità per tutti gli atti scritti e documenti ufficiali redatti*» (art. 35 comma 1);

- «nell'ambito delle sue attività istituzionali, l'ESM, i suoi attivi, le sue entrate, i suoi beni nonché le operazioni e transazioni autorizzate dal presente Trattato sono *esenti da qualsiasi imposta diretta*» (art. 36 comma 1);

- «i membri dell'ESM adottano, se del caso, le *opportune disposizioni per condonare o rimborsare l'importo delle imposte indirette o delle imposte sulle vendite applicate a valere sui prezzi dei beni immobili o mobili*, allorquando l'ESM, ai propri fini istituzionali, abbia effettuato acquisti considerevoli, il cui prezzo sia comprensivo di dette imposte» (art. 36 comma 2);

- «i beni importati dal MES necessari all'assolvimento delle sue funzioni istituzionali sono *esenti da ogni dazio e imposta all'importazione e da ogni divieto e restrizione all'importazione*» (art. 36 comma 4);

- «il personale del MES è soggetto, a beneficio di quest'ultimo, all'applicazione di un'*imposta interna* a valere sugli stipendi e sugli emolumenti corrisposti dall'ESM, conformemente alle regole adottate dal consiglio dei governatori. A decorrere dalla data in cui tale imposta è applicata, detti *salari e emolumenti sono esenti dall'imposta nazionale sul reddito*» (art. 36 comma 5).

22. (SEGUE) IL «RISCHIO CONTAGIO» DEGLI STATI MEMBRI DELLA ZONA EURO IN GRAVI DIFFICOLTÀ FINANZIARIE

Il regolamento n. 472/2013 del 21 maggio 2013, avente ad oggetto il «rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria», è uno dei due regolamenti comunitari costituenti il c.d. «*Two pack*». L'altro regolamento è il n. 473/2013.

La preoccupazione alla base del regolamento n. 472/2013 è il «*rischio contagio*», ossia il rischio che le difficoltà finanziarie di uno Stato membro possano contagiare l'intera zona euro e più in generale l'Unione. Di qui l'esigenza di assoggettare gli Stati membri la cui moneta è l'euro ad una *sorveglianza rafforzata* ove colpiti, o a rischio di essere colpiti, da *gravi difficoltà finanziarie*; ciò al fine di garantire un rapido ritorno alla normalità e di proteggere gli altri Stati membri della zona euro da potenziali ripercussioni negative¹¹⁵.

Si tratta di una sorveglianza proporzionata alla gravità della situazione e che, per potere essere efficace, legittima le istituzioni comunitarie ad un ampio accesso alle informazioni necessarie per monitorare in modo ravvicinato la situazione economica, fiscale e finanziaria dello Stato membro, imponendo a quest'ultimo l'obbligo di informare periodicamente il Parlamento europeo, il Comitato economico e finanziario (CEF) e le principali autorità europee di vigilanza.

Il meccanismo di sorveglianza rafforzata si applica nei due seguenti casi:

a) quando lo Stato membro *si trova o rischia di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la sua stabilità finanziaria o la sostenibilità delle sue finanze pubbliche*, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro;

b) quando lo Stato membro *richieda o riceva assistenza finanziaria* da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dall'EFSSF, dall'EFSM, dall'ESM o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI).

a) La valutazione sulla *gravità della situazione finanziaria* di uno Stato membro e sul rischio che ciò possa contagiare anche altri Stati membri nella zona euro compete alla Commissione europea ed è effettuata utilizzando procedure quali il «meccanismo di allerta» e tenendo conto di altre circostanze, tra le quali:

- le condizioni di credito praticate allo Stato membro;
- il piano di rimborso dei suoi obblighi debitori;
- la solidità della sua situazione di bilancio;
- la sostenibilità a lungo termine delle sue finanze pubbliche;
- la rilevanza del suo carico debitorio;

- il rischio che gravi tensioni nel suo settore finanziario o nella sua situazione di bilancio si ripercuotano sul settore finanziario di altri Stati membri.

La decisione della Commissione di sottoporre uno Stato membro a sorveglianza rafforzata presuppone il previo confronto con lo Stato medesimo ed è aggiornata ogni sei mesi, nel senso che con cadenza semestrale la Commissione decide in ordine alla sua proroga.

Una volta avviata la procedura di sorveglianza rafforzata, lo Stato membro interessato è tenuto ad adottare, previa consultazione e in collaborazione con le principali istituzioni comunitarie, misure idonee ad eliminare le cause (anche potenziali) di difficoltà ed è sottoposto alla vigilanza e al costante monitoraggio della

¹¹⁵ Il regolamento n. 472/2013 del 21 maggio 2013 si applica agli Stati membri la cui moneta è l'euro.

Commissione, della BCE e delle altre principali autorità europee di vigilanza, istituzioni alle quali deve fornire periodiche informazioni sull'evolversi della propria situazione finanziaria.

I controlli delle istituzioni comunitarie (la Commissione, la BCE e, se del caso, il FMI) sono effettuati attraverso *missioni di verifica* periodiche presso lo Stato membro per esaminare i progressi realizzati. Se, sulla base delle missioni di verifica, la Commissione ritiene che siano necessarie ulteriori misure e che la situazione economica e finanziaria dello Stato membro in questione presenti importanti effetti negativi sulla stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta una *raccomandazione* con cui richiede allo Stato membro interessato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico.

Ove necessario, lo Stato membro – in stretta cooperazione con la Commissione e d'intesa con la BCE e, se del caso, con il FMI – adotta misure volte a rafforzare l'efficienza e l'efficacia della riscossione tributaria e della lotta contro la frode e l'evasione, al fine di incrementare le proprie entrate fiscali.

b) Per gli *Stati membri che richiedono l'assistenza finanziaria del EFSF, del EFSM o dell'ESM* è previsto l'obbligo di elaborare – di concerto con la Commissione – un progetto di *programma di aggiustamento macroeconomico* contenente valutazioni sui rischi specifici che lo Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e recante gli interventi necessari per ristabilire una situazione economica sana e sostenibile e per ripristinare la sua capacità di autofinanziarsi sui mercati finanziari. Il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è approvato dal Consiglio – a maggioranza qualificata – su proposta della Commissione.

Lo Stato destinatario di assistenza finanziaria è tenuto ad effettuare una *ricognizione delle proprie finanze pubbliche* (c.d. *audit*), allo scopo – tra l'altro – di analizzare le cause che hanno condotto alla formazione di livelli eccessivi di debito e di riscontrare ogni possibile irregolarità¹¹⁶. La Commissione – d'intesa con la BCE e, ove possibile, con il FMI – valuta la *sostenibilità del debito pubblico* dello Stato membro e le sue necessità di finanziamento effettive o potenziali.

La richiesta dell'assistenza finanziaria comporta l'assoggettamento dello Stato membro al costante controllo delle istituzioni europee (la Commissione, la BCE e, se del caso, con il FMI), che verificano i progressi realizzati nell'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico e, se del caso, propongono *modifiche e aggiornamenti da apportare al programma* e da sottoporre all'approvazione del Consiglio.

Il controllo delle istituzioni comunitarie è esercitato anche attraverso l'*assistenza tecnica* che la Commissione fornisce allo Stato membro e che può consistere: (i) nella formazione di *gruppi di esperti* composti da membri provenienti da istituzioni

¹¹⁶ E' espressamente previsto che la procedura sul programma di aggiustamento macroeconomico non si applica agli strumenti per la fornitura di assistenza finanziaria a titolo precauzionale, ai prestiti per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari o a qualunque nuovo strumento finanziario dell'ESM per il quale le norme dell'ESM non prevedono un programma di aggiustamento macroeconomico.

comunitarie, da istituzioni europee e da altri Stati membri; (ii) nella nomina di un *rappresentante in loco* e di personale di supporto per consigliare le autorità in merito all'attuazione del programma.

La procedura di sorveglianza rafforzata si chiude una volta che lo Stato membro abbia rimborsato almeno il 75% dell'assistenza finanziaria ricevuta; *medio tempore* lo Stato membro può essere sottoposto alla *sorveglianza post-programma*, la cui durata può essere prorogata con raccomandazione del Consiglio, su proposta della Commissione, qualora esista un rischio perdurante per la stabilità finanziaria o per la sostenibilità di bilancio dello Stato membro interessato¹¹⁷. La sorveglianza post-programma consiste nell'assoggettamento dello Stato membro a periodiche missioni di verifica da parte delle istituzioni europee, allo scopo di monitorarne la situazione economica, fiscale e finanziaria e di verificare la necessità di ulteriori misure correttive.

Il regolamento n. 472/2013 si occupa anche del coordinamento della procedura di sorveglianza rafforzata con le altre procedure di controllo e vigilanza svolte dalle medesime istituzioni comunitarie, al fine di evitare inutili duplicazioni.

23. IL COORDINAMENTO E L'EQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA. IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E IL PATTO DI CONVERGENZA

Il coordinamento e l'equilibrio della finanza pubblica presuppongono, dal punto di vista sostanziale, strumenti idonei a rendere le regioni e gli enti locali corresponsabili del raggiungimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede europea, attraverso l'estensione ai predetti enti dei vincoli di bilancio imposti al Governo nazionale e, da un punto di vista formale, l'armonizzazione dei sistemi contabili di regioni ed enti locali rispetto a quelli dello Stato.

A tal proposito si ricordi che sia la disciplina della *«perequazione delle risorse finanziarie»* sia quella sul *«sistema tributario e contabile dello Stato»* e sulla *«armonizzazione dei bilanci pubblici»* sono attribuite alla competenza esclusiva dello Stato [art. 117 comma 2° lett. e) Cost.].

a) Dal punto di vista sostanziale, è previsto che nel quadro del federalismo fiscale le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al Patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in *deficit* delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL¹¹⁸.

Si tratta del *Patto di stabilità interno*, che costituisce il tentativo di estendere agli enti locali i vincoli imposti al Governo nazionale dalla partecipazione all'Unione europea, rendendo le autonomie locali corresponsabili del

¹¹⁷ La proposta della Commissione si considera adottata dal Consiglio a meno che il Consiglio stesso decida, deliberando a maggioranza qualificata, di respingerla entro dieci giorni dall'adozione della stessa da parte della Commissione.

¹¹⁸ Cfr. art. 28 comma 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

raggiungimento degli obiettivi assunti in sede europea¹¹⁹. In quest'ottica, ove venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di *deficit* eccessivo, la sanzione stessa sarà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi di riduzione del *deficit* e del rapporto debito/PIL per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali¹²⁰.

Per Patto di stabilità interno, dunque, s'intende l'insieme di disposizioni (in genere contenute nella legge di stabilità) con cui – a partire dalla manovra di bilancio per il 1999 – sono definiti gli impegni degli enti decentrati (regioni, province, comuni, comunità montane) per contribuire alla realizzazione degli obiettivi assunti in sede comunitaria dallo Stato italiano, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita.

A quanto detto si aggiunga che, nell'ambito della riforma dello Stato in senso federale, il legislatore ha introdotto il *Patto di convergenza*, ossia uno strumento specifico il cui fine è di assicurare a tutti i cittadini, ovunque si trovino, almeno un livello di servizi pubblici non inferiori a quello predeterminato concordemente tra Stato e regioni¹²¹. Le misure di coordinamento all'uopo necessarie possono essere previste con il disegno di legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati nel Documento di Economia e Finanza.

b) Sotto l'aspetto formale, il governo unitario della finanza pubblica richiede che le informazioni relative al bilancio dei diversi enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche siano omogenee, facilmente raccordabili e tempestivamente disponibili.

L'importanza di una disciplina omogenea della materia è confermata dall'art. 117 comma 2° Cost. [come modificato dall'art. 3 lett. a) della legge costituzionale n. 1 del 2012], che ricomprende tra le materie sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva la «*armonizzazione dei bilanci pubblici*».

24. IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E IL «SALDO STRUTTURALE»

Il *conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* è un documento che registra per ogni singolo anno l'insieme delle spese e delle entrate facenti capo alle amministrazioni centrali dello Stato, alle

¹¹⁹ In tal senso MONORCHIO - TIVELLI, *Viaggio italiano*, Mondadori, 2001, pp.73-74. Sul Patto di stabilità interno, nonché sulle proposte di una disciplina organica del Patto, v. CAVALLINI CADEDDU in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2004 (quarta edizione), pp. 210-214.

¹²⁰ Cfr. art. 28 comma 8 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

¹²¹ Cfr. art. 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante: «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»).

amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale, il cui saldo – denominato «*indebitamento netto*» o «*saldo strutturale*» – è assunto quale parametro di riferimento per l’obiettivo che l’Italia deve assumere per assicurare l’equilibrato sviluppo dell’economia europea. Infatti, il Patto di stabilità e crescita e il «*Fiscal Compact*» stabiliscono, per i paesi più indebitati (es. l’Italia)¹²², quale obiettivo di bilancio a medio termine un *rapporto indebitamento netto/PIL* («saldo strutturale») *compreso nell’intervallo tra lo 0,5% del PIL* («disavanzo strutturale» o *deficit*) e il *pareggio o l’attivo* («avanzo strutturale»)¹²³. Si tratta:

- di un *conto economico*, poiché sono escluse le partite finanziarie ed è perciò registrato il solo ammontare delle risorse acquisite e consumate nel corso del periodo di riferimento (criterio della competenza economica);

- di un *conto consolidato*, nel senso che le poste ivi indicate si ottengono per successiva aggregazione, sommando alle spese e alle entrate del bilancio dello Stato le corrispondenti voci che figurano nei bilanci degli enti locali e degli enti previdenziali e assistenziali. Nel perimetro di consolidamento rientrano esclusivamente le operazioni economiche poste in essere nel corso di un esercizio da tutte quelle *unità istituzionali* che a titolo di funzione principale producono per la collettività servizi non destinabili alla vendita (cioè che non formano oggetto di scambio sul mercato) ed operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese¹²⁴. Ovviamente, poiché fra tutti questi soggetti intercorrono rapporti che danno luogo a reciproci trasferimenti di risorse (es. i trasferimenti che dal centro si muovono verso la periferia), è necessario, al fine di evitare duplicazioni nel computo del totale delle entrate e delle spese, eliminare tutte quelle operazioni che si risolvono in semplici partite di giro;

¹²² Per paesi più indebitati si intendono quelli con un rapporto debito pubblico/PIL significativamente al di sopra della soglia del 60% e che presentano rischi per la sostenibilità a medio termine delle proprie finanze pubbliche.

¹²³ Resta fermo che il «disavanzo strutturale» non può comunque superare il parametro di convergenza, ossia la soglia del 3% del PIL (c.d. «margine di sicurezza»).

¹²⁴ Una *unità istituzionale* è un’entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell’esercizio della propria funzione principale. Un’unità residente costituisce un’unità istituzionale nel territorio economico in cui ha il suo centro di interesse economico prevalente se è dotata di autonomia decisionale e se dispone di una contabilità completa o è in grado di tenere una contabilità completa. Per essere dotata di autonomia decisionale nell’esercizio della propria funzione principale un’entità deve: *a)* avere il diritto di possedere a pieno titolo beni e attività e può trasferire la proprietà di beni e attività mediante operazioni effettuate con altre unità istituzionali; *b)* poter prendere decisioni economiche ed esercitare attività economiche di cui ha la responsabilità giuridica; *c)* poter assumere a proprio nome passività e altri obblighi o impegni e stipulare contratti; nonché *d)* poter tenere una contabilità completa, comprensiva tanto di documenti contabili nei quali è registrata la totalità delle operazioni effettuate nel corso del periodo contabile, quanto di un bilancio delle attività e delle passività (cfr. punto 2.12 del SEC 2010). Ai fini del sistema SEC 2010 le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali che si escludono reciprocamente: *a)* società non finanziarie; *b)* società finanziarie; *c)* amministrazioni pubbliche; *d)* famiglie; *e)* istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (cfr. punto 1.57 del SEC 2010).

- di un *conto consuntivo*, relativo cioè ad un esercizio trascorso, elaborato dall'ISTAT in base alle regole dettate dal Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010)¹²⁵ e trasmesso annualmente al competente organismo europeo di controllo (EUROSTAT).

L'elaborazione del conto economico delle amministrazioni pubbliche richiede in via preliminare l'esatta individuazione delle unità istituzionali facenti parte del settore delle amministrazioni pubbliche. Secondo il SEC 2010, infatti, le singole *unità istituzionali* – ossia le unità economiche che possono essere proprietarie di beni e attività, possono contrarre debiti, intraprendere attività economiche e avviare attività con altre unità per conto proprio – sono raggruppati in *settori*, uno dei quali è costituito, per l'appunto, da quello delle amministrazioni pubbliche. Secondo il SEC 2010, ogni unità istituzionale viene classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa.

Per *amministrazioni pubbliche* s'intende il complesso degli enti, direttamente o indirettamente dipendenti dallo Stato, la cui funzione principale consiste nel produrre servizi collettivi non destinabili alla vendita e nell'attuare la redistribuzione delle risorse sul piano settoriale, categoriale e territoriale, al cui finanziamento si provvede in prevalenza con i versamenti obbligatori effettuati da unità comprese in altri settori. In particolare, le unità classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche sono:

a) gli *organismi pubblici* che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;

b) le *istituzioni senza scopo di lucro* che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche;

c) gli *enti di previdenza*.

Il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso nei seguenti tre sottosettori:

1) *amministrazioni centrali*, comprendenti tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende su tutto il territorio nazionale, con esclusione degli enti (centrali) di previdenza e assistenza sociale;

2) *amministrazioni locali*, comprendenti, oltre alle regioni, gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende solo ad una porzione del territorio nazionale, con esclusione degli enti (locali) di previdenza e assistenza sociale;

3) *enti di previdenza e assistenza sociale*, comprendenti tutte le unità istituzionali (sia centrali sia locali) la cui attività consiste nell'erogare le prestazioni sociali agli individui che ne hanno diritto e che si finanziano normalmente con l'acquisizione dei relativi contributi.

¹²⁵ Nel 1970 l'Istituto statistico delle comunità europee (Eurostat) ha adottato un sistema armonizzato dei conti: il SEC. Nel 1995 tale sistema è stato modificato, coerentemente con il nuovo sistema dei conti nazionali SNA '93, redatto dall'Onu e da altre istituzioni internazionali, tra cui lo stesso Eurostat (SEC '95, approvato con regolamento del Consiglio n. 2223/CE del 25 giugno 1996). Nel 2013 il sistema è stato ulteriormente modificato (SEC 2010, approvato con regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013).

La distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, e quindi l'individuazione dei soggetti compresi del settore delle amministrazioni pubbliche da includere nel conto economico consolidato, si basa sul fatto che i prezzi applicati siano o non siano economicamente significativi. In particolare, l'individuazione dei soggetti compresi del settore delle amministrazioni pubbliche da includere nel conto economico consolidato è effettuata secondo il criterio del c.d. «prezzo economicamente significativo», detto anche «criterio del 50%»: una metodologia in base alla quale i soggetti da includere nel consolidamento sono individuati verificando se i ricavi provenienti dalla vendita di beni e dalle prestazioni di servizi verso i settori privati (attività c.d. *market*) coprono una quota superiore al 50% dei costi di produzione¹²⁶. Il raffronto, quindi, è fra *costi complessivi* ed *entrate proprie*, costituenti il corrispettivo economico del servizio reso a soggetti terzi.

In quest'ottica, la condizione necessaria affinché un'unità istituzionale sia collocata all'esterno del settore delle amministrazioni pubbliche, con conseguente esclusione dal consolidamento, è che la stessa produca per il mercato e possa pertanto essere classificata tra le unità *market*; così, se la copertura dei costi con ricavi propri è superiore al 50%, l'unità istituzionale è considerata di tipo *market* ed è esclusa dal conto delle amministrazioni pubbliche; in caso contrario si è in presenza di un organismo *non market*, in quanto tale incluso nel consolidamento. Da evidenziare, peraltro, che ai fini del consolidamento è irrilevante la natura giuridica pubblica o privata dell'unità istituzionale, risultando invece determinante il predetto criterio oggettivo del 50%. Secondo le regole contabili europee, infatti, anche soggetti di diritto privato (es. l'Anas S.p.A.) vanno inquadrati tra i produttori pubblici di beni e servizi non destinabili alla vendita (*non market*) ove (i) siano controllati e prevalentemente finanziati da amministrazioni pubbliche e (ii) vendano beni e servizi a prezzi ritenuti economicamente non significativi, in quanto le entrate provenienti dal mercato (ossia da soggetti diversi da quelli che li controllano o che comunque esercitano su di essi una influenza dominante) non raggiungono una adeguata soglia critica (quella, appunto, del 50%). Per contro, non sono compresi nel settore delle amministrazioni pubbliche, e quindi nel perimetro del consolidamento, quelle società che, ancorché partecipate dallo Stato o da amministrazioni pubbliche, producano beni o servizi diretti alla massa dei consumatori e collocati sul mercato a prezzi economicamente significativi per i loro bilanci (es. Poste Italiane S.p.A., Enel S.p.A., Eni S.p.A., ecc.).

La concreta individuazione delle amministrazioni pubbliche da inserire nel conto economico consolidato è stata effettuata per l'anno 2005 direttamente dal legislatore, mentre per gli anni successivi tale compito è stato delegato all'ISTAT che vi provvede con proprio provvedimento da pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre di ogni anno¹²⁷.

¹²⁶ In particolare, si definiscono di tipo *market* le attività per le quali il valore dei ricavi provenienti dal mercato copre più del 50% dei costi di produzione e *non market* quelle che presentano un rapporto inferiore. Le unità che non rientrano nel settore delle amministrazioni pubbliche in quanto producono beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. attività *market*) sono incluse nel settore delle imprese, anche se assumono forma giuridica pubblica.

¹²⁷ Cfr. art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'art. 10 comma 16 del decreto-legge n. 98 del 2011.

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche 2013-2015 (milioni di euro)¹²⁸

| SPESE | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Redditi da lavoro dipendente | 164.172 | 161.948 | 163.666 |
| Consumi intermedi | 129.580 | 129.730 | 132.263 |
| Prestazioni sociali | 320.549 | 330.128 | 338.871 |
| Altre spese correnti al netto di interessi | 58.451 | 58.806 | 59.040 |
| Totale spese correnti al netto di interessi | 672.752 | 680.612 | 693.840 |
| Interessi passivi | 83.949 | 86.087 | 88.827 |
| Totale spese correnti [a] | 756.701 | 766.699 | 782.667 |
| di cui: spesa sanitaria | 111.108 | 113.029 | 115.424 |
| Investimenti fissi lordi | 28.194 | 28.884 | 29.274 |
| Contributi in c/capitale | 21.670 | 14.746 | 14.709 |
| Altri trasferimenti | 1054 | 1.782 | 1.656 |
| Totale spese in c/capitale | 50.918 | 45.412 | 45.639 |
| Totale spese finali al netto di interessi [b] | 723.670 | 726.024 | 739.479 |
| Totale spese finali [c] | 807.619 | 812.111 | 828.306 |
| ENTRATE | 2013 | 2014 | 2015 |
| Imposte dirette [d] | 233.827 | 239.951 | 243.503 |
| Imposte indirette [e] | 235.287 | 246.560 | 257.646 |
| Imposte in conto capitale | 3.199 | 928 | 738 |
| Totale entrate tributarie | 472.313 | 487.439 | 501.887 |
| Contributi effettivi | 213.853 | 216.775 | 223.557 |
| Contributi figurativi | 4.314 | 4.374 | 4.460 |
| Totale contributi sociali [f] | 218.167 | 221.149 | 228.017 |
| Altre entrate correnti [g] | 61.536 | 61.147 | 62.723 |
| Totale entrate correnti | 748.817 | 768.807 | 791.889 |
| Entrate in c/capitale non tributarie | 6.880 | 5.098 | 5.189 |
| Totale entrate finali [h] | 758.896 | 774.833 | 797.816 |
| <i>per memoria: pressione fiscale</i> | <i>44,3</i> | <i>44,2</i> | <i>44,0</i> |
| RISULTATI DIFFERENZIALI | 2013 | 2014 | 2015 |
| Saldo primario [h) – b)] | 35.226 | 48.810 | 58.336 |
| in % sul PIL | 2,3 | 3,0 | 3,5 |
| Saldo di parte corrente [d) + e) + f) + g) – a)] | -7.884 | 2.108 | 9.221 |
| in % sul PIL | -0,5 | 0,1 | 0,6 |
| Indebitamento netto [h) – c)] | -48.723 | -37.277 | -30.491 |
| in % sul PIL | -3,1 | -2,3 | -1,8 |
| PIL nominale (in miliardi di euro) | 1.557,3 | 1.602,9 | 1.660,7 |

¹²⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013*, 20 settembre 2013, pag. 29.

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche si chiude con tre importanti risultati differenziali:

- il *saldo di parte corrente*, che è dato dalla differenza fra entrate e spese di parte corrente. Se le entrate correnti risultano superiori alle corrispondenti spese si ha un risparmio pubblico, che indica la misura in cui le entrate ordinarie contribuiscono al finanziamento degli investimenti. In caso contrario si ha un disavanzo di parte corrente, che rappresenta un risparmio negativo;

- l'*indebitamento netto o saldo globale*, che è dato dalla differenza fra tutte le entrate e tutte le spese. Se le spese totali eccedono le entrate totali si ha un «indebitamento netto», mentre si ha un «accreditamento netto» nel caso contrario. Il saldo globale costituisce il parametro di riferimento per il monitoraggio e il coordinamento delle politiche di bilancio in ambito europeo. Secondo quanto stabilito dal Patto di stabilità e crescita, i paesi che aderiscono all'Unione Economica e Monetaria (UEM), che hanno cioè adottato l'euro, devono perseguire nel medio periodo il pareggio o un leggero avanzo del saldo globale. Uno dei parametri di convergenza prevede, infatti, che il rapporto tra l'indebitamento netto e il PIL non superi la soglia del 3%, salvo i casi in cui tale superamento sia eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino alla soglia stessa. La circostanza che il saldo globale sia pari alla differenza fra tutte le entrate e tutte le spese, comporta il superamento della c.d. *golden rule* della finanza pubblica, che impone il pareggio fra le sole partite correnti del bilancio. I vincoli del Patto di stabilità e crescita, invece, prevedono che non possano essere finanziate con l'indebitamento neanche le spese in conto capitale o di investimento: anche queste ultime devono trovare copertura con le entrate fiscali;

- il *saldo primario*, che è pari al saldo globale al netto della spesa per interessi passivi. Se le entrate complessive appaiono più (meno) elevate delle spese al netto degli interessi si ha un «avanzo (disavanzo) primario». Il segno del saldo primario è particolarmente rilevante per verificare la tendenza del debito pubblico e per impostare piani di rientro dello stesso. L'abbattimento delle dimensioni relative del debito pubblico presuppone, infatti, una politica fiscale finalizzata al perseguimento di cospicui avanzi primari. Quando le entrate fiscali risultano insufficienti a coprire tutte le spese, si forma un disavanzo, che dovrà essere finanziato con l'accensione di prestiti.

CAPITOLO III

I VINCOLI DI BILANCIO PREVISTI DALLE NORME NAZIONALI

SOMMARIO: **25.** Il bilancio dello Stato e le sue funzioni. - **26.** I principi ispiratori del bilancio dello Stato. - **27.** L'art. 81 della Costituzione. - **28.** L'obbligo costituzionale dell'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 comma 1° Cost.). - **29.** (*segue*) La definizione di «valore di equilibrio del bilancio dello Stato». - **30.** I limiti costituzionale al ricorso all'indebitamento (art. 81 comma 2° Cost.). - **31.** L'obbligo della copertura finanziaria (art. 81 comma 3° Cost.). - **32.** L'approvazione parlamentare del bilancio (art. 81 comma 4° Cost.). - **33.** (*segue*) La natura delle leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto. - **34.** L'esercizio provvisorio del bilancio (art. 81 comma 5° Cost.). - **35.** Il ciclo evolutivo del bilancio dello Stato. - **36.** La legge di bilancio.

25. IL BILANCIO DELLO STATO E LE SUE FUNZIONI

Il bilancio dello Stato, dal punto di vista contabile, si configura come un bilancio a cadenza *annuale, preventivo e finanziario*¹²⁹: esso registra tutte le entrate e le spese che si prevede saranno rispettivamente acquisite ed erogate dalle amministrazioni centrali (i ministeri e gli altri organi costituzionali) nel corso del successivo anno finanziario¹³⁰.

Va da sé che il riferimento delle previsioni di bilancio ad un arco temporale annuale rende più stringenti gli obiettivi e i vincoli della gestione di quanto non avverrebbe se si prendesse in considerazione un periodo più lungo. Tuttavia, l'amministrazione delle entrate e delle spese pubbliche ha carattere continuativo e solo per convenzione può suddividersi in periodi annuali: di qui l'inevitabilità di collegamenti e di interferenze fra le gestioni dei diversi esercizi.

Dal punto di vista giuridico, il bilancio dello Stato è un *atto con forma di legge* con il quale il Parlamento, sulla base degli stati di previsione dei singoli ministeri, autorizza il Governo allo svolgimento dell'attività amministrativa che ha comunemente bisogno di avvalersi di risorse finanziarie.

L'approvazione della legge di bilancio costituisce la decisione di finanza pubblica più importante per il Parlamento e il Governo, poiché le scelte economiche di allocazione delle risorse reperite nel corso dell'anno si basano sul quadro di riferimento offerto dal bilancio. In sostanza, le singole amministrazioni centrali trovano nel bilancio dello Stato la fonte e i limiti della loro attività di erogazione delle spese e di prelievo delle entrate.

Combinando i due summenzionati aspetti, quello contabile e quello giuridico, è possibile affermare che il bilancio è al contempo strumento di

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 20 comma 1 della legge n. 196 del 2009, «la gestione *finanziaria* dello Stato si svolge in base al bilancio *annuale di previsione* ... ».

¹³⁰ Il presente Capitolo III è tratto da A. MONORCHIO - L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato, Capitolo VI*, Cacucci, Bari, 2014, pp. 137-277.

rappresentazione delle risorse pubbliche disponibili (*funzione informativa*), strumento per la decisione politica (*funzione allocativa*) e strumento per la gestione delle risorse stanziare (*funzione esecutiva*).

Il bilancio dello Stato, in altri termini, può essere definito come la rappresentazione contabile delle scelte politiche operate dal Parlamento e che il Governo è legittimato a realizzare.

Vero è che, se nella concezione ottocentesca lo Stato riassumeva in sé la quasi totalità dei poteri pubblici, i cui effetti finanziari trovavano corrispondente rappresentazione nel bilancio statale, oggi lo Stato è inserito in un sistema di poteri a vario titolo sovrani, alcuni dei quali coordinati (es. regioni ed enti territoriali), altri sovraordinati (es. Unione Europea). Di qui il doppio vincolo cui soggiace lo Stato: uno *dall'alto*, ossia da parte degli organismi internazionali e delle istituzioni dell'Unione europea ai quali ha ceduto parte della propria sovranità; l'altro *dal basso*, ossia da parte dei soggetti esistenti al suo interno a favore dei quali ha rinunciato ad esercitare una serie di poteri prima svolti a livello centrale (es. regioni)¹³¹.

Il *bilancio dello Stato*, quindi, non è più il contenitore generale delle scelte pubbliche, ma è *solo una parte del tutto*. Peraltro, posto che le spese di competenza delle amministrazioni centrali che confluiscono nel bilancio dello Stato rappresentano circa 1/3 di quelle totali del settore delle amministrazioni pubbliche, *l'obiettivo dell'equilibrio tra le entrate e le spese pubbliche deve necessariamente coinvolgere tutti i soggetti inclusi nel settore delle amministrazioni pubbliche*. Di ciò ha tenuto conto la legge costituzionale di riforma del 2012, che ha generalizzato l'obbligo dell'equilibrio di bilancio estendendolo a tutte le pubbliche amministrazioni e alle autonomie territoriali, in tal modo agganciando l'equilibrio del bilancio dello Stato all'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Il problema è che l'attuale ripartizione di competenza tra i vari livelli di governo (Stato centrale ed enti territoriali) rende assai problematico l'effettivo coordinamento delle iniziative in materia di politiche di bilancio, di razionalizzazione della spesa pubblica e di concentrazione dei centri di costo. Vero è, infatti, che un qualsiasi intervento mirato al *governo unitario della finanza pubblica* richiede, per poter essere efficace, prima ancora di procedure contabili armoniche e coordinate, la preventiva e radicale revisione dell'attuale sistema istituzionale, quindi del Titolo V della Costituzione. Sul questo punto, mi limito a segnalare le due seguenti impostazioni che caratterizzano l'attuale dibattito politico: la prima favorevole alla definitiva attuazione del decentramento amministrativo e, quindi, all'istituzione di uno Stato federale; la seconda che, partendo da un esame critico della riforma del Titolo V della Costituzione realizzata nel 2001 e dei provvedimenti legislativi in materia di federalismo fiscale, auspica un'inversione di tendenza in nome di un neo-centralismo che concentri a livello statale la potestà legislativa e il coordinamento dei territori.

¹³¹ Cfr. G. VEGAS, *Il nuovo bilancio*, Il Mulino, 2010, pp. 79-80.

26. I PRINCIPI ISPIRATORI DEL BILANCIO DELLO STATO

Prima di illustrare i principi ai quali si deve uniformare il bilancio dello Stato, è opportuno rilevare che alcuni di questi risalgono alla prima metà del secolo scorso, quando sono state introdotte molte delle norme fondamentali di contabilità pubblica e quando risultavano piuttosto contenute le dimensioni del bilancio statale.

Dal secondo dopoguerra, il bilancio dello Stato si è accresciuto enormemente e le grandezze che in esso figurano appaiono sempre più strettamente correlate con l'andamento generale delle attività economiche. Ha così acquistato notevole rilievo il grado di affidabilità dei valori iscritti in bilancio, dato che la loro quantificazione si basa sempre più su «ipotesi convenzionali» e su «processi di stima», quindi su valutazioni non sempre oggettive.

Si tenga presente, inoltre, che l'adesione da parte del nostro Paese all'Unione Monetaria Europea impone stringenti vincoli alle politiche di bilancio nonché il suo progressivo adattamento alle regole e agli schemi di contabilità nazionale.

È dunque alla luce di queste importanti trasformazioni che vanno valutati i principi di bilancio contemplati nel nostro ordinamento, e cioè:

- a) annualità;
- b) chiarezza;
- c) competenza finanziaria;
- d) correttezza;
- e) costanza;
- f) equilibrio tendenziale;
- g) flessibilità;
- h) imparzialità o neutralità;
- i) integrità;
- l) omogeneità dei valori;
- m) pubblicità;
- n) rilevanza e significatività;
- o) specializzazione (o valutazione separata delle voci di bilancio);
- p) unità;
- q) universalità;
- r) veridicità;
- s) verificabilità delle informazioni.

Analizziamo di seguito il contenuto di ciascuno di questi principi contabili¹³².

¹³² I principi dell'*integrità*, dell'*universalità* e dell'*unità del bilancio* dello Stato «costituiscono profili attuativi dell'art. 81 Cost.» (cfr. art. 24 comma 1 della legge n. 196 del 2009). In particolare: «sulla base del criterio dell'*integrità*, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate» (cfr. art. 24 comma 2 della legge n. 196 del 2009); «sulla base dei criteri dell'*universalità* e dell'*unità*, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio ...» (cfr. art. 24 comma 3 della legge n. 196 del 2009).

a) *Annualità* – Svolgendosi l'attività dello Stato in modo continuativo, la scelta dell'anno come periodo di riferimento del bilancio può ritenersi soggettiva, così come quella di una qualsiasi altra unità temporale. Essa serve soltanto a far sì che il bilancio, sia come piano di gestione sia come atto che autorizza il Governo all'amministrazione delle entrate e delle spese, possa essere riferito ad un periodo di tempo determinato e non eccessivamente lungo.

In altri termini, il riferimento ad un periodo di dodici mesi risponde al bisogno di conciliare due diverse esigenze: quella derivante dalla considerazione del bilancio come strumento di controllo dell'azione dell'esecutivo, che per essere efficace deve riferirsi a periodi di tempo piuttosto brevi; quella derivante dalla considerazione del bilancio come piano di gestione dell'attività finanziaria pubblica, che presuppone invece il riferimento a periodi di tempo piuttosto lunghi.

La legge di riforma n. 196 del 2009 ha esteso al triennio l'arco temporale di riferimento della programmazione finanziaria. Di qui l'obbligo di indicare per ogni unità di voto parlamentare non solo le previsioni delle entrate e delle spese per il *primo anno*, ma anche le previsioni relative al *secondo e al terzo anno del bilancio triennale*, fermo restando che solo le previsioni del primo anno rappresentano il limite alle autorizzazioni di impegno e di pagamento.

b) *Chiarezza* – Essendo il bilancio statale un documento piuttosto voluminoso, redatto secondo particolari norme e metodologie contabili, si può verificare che le informazioni in esso contenute non risultino immediatamente comprensibili da parte dei non addetti ai lavori. Per ovviare a ciò, occorre adottare schemi riassuntivi, ossia riepilogativi delle principali grandezze di bilancio, nonché una serie di classificazioni delle poste che ne agevolino la lettura.

Il principio della chiarezza è rafforzativo di quello della veridicità, in quanto un documento contabile che espone in maniera chiara e trasparente le operazioni gestionali risulta anche più veritiero.

c) *Competenza finanziaria* – Il principio in esame comporta la corretta imputazione delle entrate e delle spese al periodo di pertinenza, al periodo cioè in cui le stesse effettivamente si manifestano.

Il bilancio dello Stato è redatto in termini di *competenza* e di *cassa*.

La redazione del bilancio dello Stato è effettuata secondo due distinti criteri:

- quello della *competenza giuridica*, basato su *accertamenti e impegni*;
- quello della *cassa*, basato su *incassi e pagamenti*.

Il *bilancio di competenza* registra l'ammontare delle *entrate da accertare* e delle *spese da impegnare*, ossia le entrate e le spese per le quali si prevede rispettivamente che si perfezionerà nel corso del successivo esercizio il diritto alla riscossione (obbligazione attiva) e l'obbligo al pagamento (obbligazione passiva).

Il *bilancio di cassa* contempla, invece, le entrate e le spese che si presume saranno effettivamente *riscosse e pagate* dalla tesoreria nel successivo esercizio, a prescindere dal momento in cui sono sorte le relative obbligazioni attive e passive.

d) *Correttezza* – Il principio in questione riguarda il rispetto formale e sostanziale dei criteri giuridici e contabili dettati per la determinazione dei valori di bilancio; rispetto necessario ai fini di una rappresentazione fedele delle attività delle amministrazioni. Le stime e le congetture impiegate per la formazione del bilancio, pertanto, devono essere coerenti e consistenti.

e) *Costanza* – La costante applicazione dei principi generali e dei criteri di valutazione delle poste è un requisito fondamentale del bilancio, tenuto conto degli effetti che repentini cambiamenti in quest’ambito determinerebbero sui risultati di esercizio. La deroga a tale principio, opportunamente motivata, deve effettuarsi solo in casi del tutto eccezionali.

f) *Equilibrio tendenziale* – Il Patto europeo di stabilità e crescita e il «*Fiscal compact*» impongono a tutti i paesi che fanno parte del sistema della moneta unica (c.d. eurosistema) di conseguire nel medio termine l’*equilibrio di bilancio*, ossia l’equilibrio tra le entrate e le spese, giudicando il ricorso al debito uno strumento non idoneo a garantire la salubrità delle finanze pubbliche¹³³.

Secondo quanto previsto dall’art. 14 comma 1 della legge n. 243 del 2012 (la c.d. legge «rinforzata» sulla finanza pubblica), il *valore di equilibrio del bilancio dello Stato* coincide con un *valore del saldo netto da finanziare o da impiegare che risulti coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio dell’intero comparto delle amministrazioni pubbliche individuati sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea*. Questa definizione *per relationem* agli obiettivi programmatici di equilibrio definiti a livello europeo porta con sé talune criticità, sia dal punto di vista formale che dal punto di vista sostanziale:

- dal punto di vista formale, la circostanza che l’equilibrio del bilancio dello Stato venga definito attraverso il rinvio al «*saldo strutturale*» *programmatico del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* rischia di appesantire il processo di bilancio, posto che il bilancio dello Stato è di tipo finanziario ed è redatto secondo i criteri della *cassa* (incassi e pagamenti) e della *competenza giuridica* (accertamenti e impegni), mentre il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche è di tipo economico ed è redatto in conformità ai principi contenuti nel SEC 2010, che tende ad enfatizzare il momento della *competenza economica*. Di qui l’opportunità di valutare se estendere al bilancio statale le metodologie, i criteri e gli schemi di rilevazione delle operazioni propri del sistema della contabilità aziendale. Ciò, infatti, consentirebbe di valutare correttamente le risorse acquisite e consumate dalle amministrazioni per l’approntamento dei servizi. In tal senso, peraltro, si è espressa da tempo anche la Corte dei conti¹³⁴. Tuttavia, come dimostrato dall’esperienza del Regno Unito, una tale operazione comporterebbe una

¹³³ Cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, pp. 38-39.

¹³⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2008*, volume I, pp. 385-386.

profonda innovazione, oltre che negli strumenti di finanza pubblica, nell'organizzazione stessa dell'attività finanziaria e contabile;

- dal punto di vista sostanziale, la circostanza che l'equilibrio del bilancio dello Stato venga definito attraverso il rinvio agli *obiettivi programmatici di equilibrio definiti a livello europeo* pone il problema dell'attendibilità delle previsioni di finanza pubblica (es. crescita del PIL, andamento della spesa pubblica, ecc.) e della idoneità dei modelli tecnici utilizzati a cogliere l'effettivo contesto di riferimento. Va de sé, infatti, che una differenza nella stima della crescita del PIL potrebbe incidere in maniera decisiva sul rispetto o meno da parte dell'Italia dei vincoli europei e sulle conseguenze in termini di procedura di infrazione o di maggiore elasticità nelle politiche di bilancio¹³⁵. In sostanza, posto che i vincoli europei del 3% e del 60% sono il risultato rispettivamente dei rapporti *deficit/PIL* e *debito/PIL*, è evidente come tali risultati si modifichino al modificarsi del denominatore del rapporto. Sul punto la legge costituzionale n. 1 del 2012, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva europea n. 85/2011¹³⁶, ha istituito un apposito organismo indipendente, l'*Ufficio parlamentare di bilancio*, con il compito – tra l'altro – di analizzare, verificare e valutare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, gli andamenti di finanza pubblica, nonché di valutare l'osservanza delle regole di bilancio¹³⁷.

g) *Flessibilità* – Il principio della flessibilità è finalizzato ad assicurare al bilancio la capacità di far fronte a circostanze straordinarie o imprevedibili, che possono comportare maggiori stanziamenti rispetto a quelli originariamente preventivati o una loro diversa allocazione (si pensi, ad esempio, agli effetti prodotti da una calamità naturale).

Per rendere più flessibile l'attività di gestione e far fronte in via preventiva alle maggiori esigenze finanziarie che si possono manifestare nel corso dell'esercizio per determinate voci di spesa, le norme di contabilità pubblica prevedono che nello stato di previsione del Ministero dell'economia sono

¹³⁵ Si pensi, ad esempio, alle previsioni sull'andamento del PIL italiano per il 2014 che nel Documento di Economia e Finanza dell'8 aprile 2014 era stimato in crescita rispetto al 2013 di un +0,8%, mentre la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del 30 settembre 2014 (redatta, quindi, a soli sei mesi di distanza) ha stimato una variazione negativa rispetto al 2013 di -0,3%; la rilevanza dell'errore (circa 20 miliardi di euro) ha richiesto l'inserimento di uno specifico paragrafo nella predetta Nota di aggiornamento dedicata, appunto, agli «errori di previsione delle stime ufficiali» (v. Nota di aggiornamento del DEF 2014, 30 settembre 2014, *focus* su *Gli errori di previsione delle stime ufficiali*, pp. 10.14).

¹³⁶ Trattasi della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, entrata in vigore il 28 novembre 2011.

¹³⁷ La disciplina dell'Ufficio parlamentare di bilancio è contenuta nel Capo VII della legge n. 243 del 2012 (artt. 16-19), rubricato: «Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». Sull'argomento v. G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 938-942.

preordinati alcuni stanziamenti generici, privi cioè di specifica destinazione, denominati *fondi di riserva*¹³⁸.

A partire dal 2009, inoltre, è stata introdotta la possibilità di *rimodulare* le dotazioni finanziarie di ciascuna missione, nei limiti e secondo le modalità previste dalla legge¹³⁹.

¹³⁸ I *fondi di riserva* sono stanziamenti, iscritti tra le spese, mediante i quali sono accantonate le risorse per provvedere, in determinate ipotesi, ad incrementare altri stanziamenti, o ad istituirne di nuovi, in modo da consentire l'esecuzione di quelle spese che in occasione dell'approvazione del bilancio dello Stato erano state quantificate in misura inferiore rispetto a quella effettiva o non erano state previste affatto. Si tratta di accantonamenti ai quali è possibile attingere, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, per sopperire ad eventuali deficienze nelle dotazioni di singoli capitoli di spesa. I «fondi di riserva» rispondono, dunque, alla seguente esigenza: consentire la correzione, per via amministrativa, di eventuali errori compiuti in sede di formulazione delle previsioni o di sopravvenute esigenze, talune di carattere imprevedibile, altre non previamente quantificabili. Tali correzioni, poiché comportano unicamente lo storno di risorse dal fondo ai capitoli rivelatisi carenti, non producono alcuna alterazione negli equilibri del bilancio approvato dal Parlamento. Oneri di importo maggiore di quello preventivato possono essere così fronteggiati con una semplice *operazione di compensazione*; tecnicamente l'impiego di questi fondi da luogo ad una *variazione compensativa* (c.d. *storno di bilancio*) tra differenti stanziamenti di spesa. Nella tabella del Ministero dell'economia e delle finanze figurano i seguenti fondi di riserva: a) il «fondo di riserva per le spese obbligatorie; b) il «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e il «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa»; c) il «fondo di riserva per le spese imprevedute»; d) il «fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa».

¹³⁹ Nel bilancio dello Stato le spese sono classificate tra *oneri inderogabili* (ossia spese obbligatorie, quali stipendi, assegni, pensioni, altre spese fisse, interessi passivi, spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, ammortamento di mutui), *fattori legislativi* (ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e *adeguamento al fabbisogno* (ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni). La predetta classificazione delle spese è importante per definire i *margini di flessibilità* di cui lo Stato dispone per il raggiungimento degli obiettivi considerati prioritari. Infatti, a seconda della loro classificazione, spese decise per legge divengono modificabili attraverso *rimodulazioni in via compensativa*. In particolare, è possibile distinguere tra *spese non rimodulabili* e *spese rimodulabili*: le prime sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione (in tale categoria rientrano gli *oneri inderogabili*); le seconde sono quelle per le quali l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione, sicché il loro ammontare complessivo rappresenta il *plafond* massimo, a disposizione delle amministrazioni, che potrà essere rimodulato nei limiti precisati dalla legge (in tale categoria rientrano i *fattori legislativi* e le spese di *adeguamento al fabbisogno*). Va da sé che l'incidenza delle risorse rimodulabili risulta differenziata in relazione alla natura della spesa: più elevata per le voci di spesa classificate come «fattore legislativo» e «adeguamento al fabbisogno», pressoché nulla per gli «oneri inderogabili». La possibilità di effettuare *rimodulazioni* di risorse è ammessa, nel rispetto di precisi limiti legislativi, sia nella *fase di formazione delle previsioni di bilancio* sia *nel corso della gestione*.

h) *Imparzialità o neutralità* – Il bilancio dello Stato è destinato ad informare tutta la collettività sull'azione amministrativa dell'esecutivo; esso, pertanto, deve fondarsi su principi indipendenti e imparziali, vale a dire non subordinati ad interessi o esigenze particolari. L'inevitabile presenza di elementi soggettivi nella valutazione delle poste non giustifica il venir meno dell'imparzialità e dell'onestà da parte di coloro che redigono il bilancio.

i) *Integrità* – Questo principio vieta che nel bilancio di previsione le entrate vengano iscritte al netto delle relative spese di riscossione e, viceversa, che le spese siano registrate al netto di eventuali entrate.

In altri termini, tutte le entrate e tutte le spese devono essere iscritte al lordo di qualsiasi onere o provento ad esse collegato. In questo modo si può disporre di dati che consentono di valutare correttamente sia la convenienza di specifici servizi erogati dall'amministrazione sia l'effettiva consistenza del carico tributario che grava sui contribuenti.

l) *Omogeneità dei valori* – Le entrate e le spese del bilancio devono essere espresse tutte con la stessa unità di misura e, quindi, nella stessa moneta di conto che attualmente è l'euro.

m) *Pubblicità* – Tale requisito viene rispettato mediante la pubblicazione della legge annuale di bilancio dello Stato sulla *Gazzetta Ufficiale*, in modo da portarla a conoscenza di tutti i cittadini.

n) *Rilevanza e significatività* – Il procedimento di formazione del bilancio implica necessariamente delle stime e delle congetture. Arrotondamenti, errori e compensazioni sono dunque inevitabili; essi sono ammessi solo nel caso in cui non siano di entità tale da alterare la significatività dei dati.

o) *Specializzazione (o valutazione separata delle voci di bilancio)* – L'origine del principio della specializzazione, che comporta l'adozione di precise ripartizioni delle entrate e delle spese pubbliche, risale all'*Appropriation Bill* del 1624, con il quale fu stabilito che i sussidi accordati alla Corona inglese fossero approvati distintamente secondo la loro specifica destinazione.

La suddivisione degli stanziamenti del bilancio statale in base alla loro *natura* e alla loro *destinazione* trova giustificazione nell'esigenza del Parlamento di comprimere i margini di discrezionalità del Governo e di esercitare un effettivo controllo sull'amministrazione delle risorse pubbliche.

Questi obiettivi vengono perseguiti ripartendo le entrate e le spese in aggregati di differente livello, fino a giungere ad una *unità minima o elementare di voto*¹⁴⁰. In particolare, la legge di riforma della contabilità pubblica n. 196 del

¹⁴⁰ L'autorizzazione parlamentare all'amministrazione finanziaria dello Stato non costituirebbe un rigido vincolo per il Governo se fosse circoscritta all'ammontare totale delle entrate e delle spese; inoltre, in assenza di opportune classificazioni delle grandezze di bilancio, quest'ultimo risulterebbe uno strumento di scarsa utilità, non potendo svolgere la sua funzione di indirizzo

2009, nel modificare la normativa previgente (legge n. 468 del 1978), prevede le seguenti *unità di voto parlamentare*:

- per le entrate: le *tipologie* (es. l'IRES e l'IVA per le entrate tributarie; i ricavi dalla vendita di beni e servizi per le entrate extra-tributarie);

- per le spese: i *programmi*, ossia gli aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni¹⁴¹.

I *capitoli* rappresentano le *unità elementari ai fini della gestione e rendicontazione del bilancio*.

p) Unità – Nel bilancio, la corrispondenza fra entrate e spese deve avvenire soltanto a livello globale, non essendo possibile stabilire una precisa correlazione tra singola entrata e singola spesa. Sono pertanto vietati, in linea di principio, i c.d. «tributi di scopo», ossia quei tributi istituiti con l'espressa destinazione del loro gettito al finanziamento di una spesa determinata. In altri termini, non sono ammessi collegamenti tra il gettito di un cespite, o qualsiasi altro provento, ed una spesa.

q) Universalità – Al fine di fornire un quadro fedele dell'attività finanziaria di pertinenza di un dato esercizio, tutte le entrate e tutte le spese dello Stato devono trovare adeguata collocazione in bilancio.

Sono pertanto vietate le c.d. *gestioni extra-bilancio*, cioè quelle costituite con fondi dello Stato amministrati al di fuori del bilancio e delle norme che ne regolano l'esecuzione. Si tratta di gestioni finanziarie che rientrano nella competenza delle amministrazioni centrali e i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali dello Stato, non sono registrati in bilancio né assoggettati alle tradizionali forme di controllo.

r) Veridicità – Le informazioni contenute nel bilancio devono essere quanto più è possibile obiettive e devono fornire un quadro fedele delle entrate e delle spese delle amministrazioni. Tale principio limita la discrezionalità di coloro che concorrono alla redazione del bilancio, senza tuttavia pretendere da questi ultimi una verità oggettiva, che sarebbe del tutto impossibile.

In altri termini, la veridicità richiede che i redattori del bilancio, nella formulazione delle stime utilizzate per la sua formazione, si attengano alle norme contabili e non si prestino a manovre atte a mascherare le reali condizioni delle operazioni. Le informazioni contenute in un bilancio, per

politico e di programmazione finanziaria di breve periodo. Il documento di bilancio, quindi, deve essere strutturato in maniera tale da far emergere gli *obiettivi dell'azione amministrativa*, i *centri decisionali responsabili* della gestione delle risorse pubbliche e le *destinazioni economiche* di queste ultime. Tali esigenze conoscitive vengono soddisfatte disaggregando le masse globali delle entrate e delle spese in raggruppamenti via via sempre più piccoli, fino a giungere a partizioni minime denominate *unità elementari*.

¹⁴¹ Anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009 (1° gennaio 2010), le unità elementari di voto ai fini dell'approvazione parlamentare erano costituite, sia per le entrate che per le spese, dalle *unità previsionali di base* (le UPB), rappresentative di raggruppamenti relativamente omogenei di entrate e di spese.

essere utili, devono essere «attendibili», prive cioè di errori rilevanti e di pregiudizi e tali da poter essere considerate dagli utilizzatori come la fedele rappresentazione di ciò che con esse si intende descrivere.

s) *Verificabilità delle informazioni* – Si tratta di un principio di carattere generale in base al quale le informazioni fornite dal bilancio devono essere verificabili sia da organi interni alle amministrazioni sia da organi esterni. La verificabilità va dunque intesa come possibilità per un controllore indipendente di ricostruire l'intero processo contabile.

È quindi fondamentale che i redattori del bilancio adottino con diligenza tutte le tecniche di rilevazione previste dalle norme giuridiche e contabili per rendere le relative informazioni quanto più corrette e complete possibile.

27. L'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE

Si è detto che il bilancio dello Stato è un *atto con forma di legge* con il quale il Parlamento assume la principale decisione di finanza pubblica, autorizzando il Governo all'erogazione delle spese, all'acquisizione delle entrate e alla realizzazione delle operazioni necessarie per la copertura dell'eventuale disavanzo.

Il potere di decisione del Parlamento in materia di bilancio fonda le sue radici in una tradizione antichissima, tenuto conto che l'istituzione parlamentare è sorta originariamente per deliberare il consenso al prelievo dei tributi da parte del monarca. Nel nostro ordinamento tale consenso trova puntuale riscontro nell'art. 23 Cost., che fissa il *principio della riserva di legge in materia tributaria* («nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»)¹⁴².

Dalla legittimazione al prelievo delle imposte e delle tasse, le assemblee rappresentative hanno gradualmente sviluppato il potere di decidere in ordine alla destinazione dei mezzi finanziari dello Stato e cioè alla spesa e alle sue singole partizioni.

Il bilancio è così divenuto uno *strumento per vincolare le attività delle amministrazioni pubbliche al perseguimento degli obiettivi individuati dal Parlamento*, quale organo detentore della sovranità popolare. La sua funzione principale è oggi proprio quella di assicurare che i fondi pubblici vengano erogati nel rispetto dei vincoli quantitativi fissati dal Parlamento e solo per quelle attività e per quegli scopi specificati dalla legislazione in vigore.

Nel nostro Paese, la competenza parlamentare in materia di bilancio trova il suo fondamento nell'art. 81 della Costituzione che, nella versione risultante in seguito alla sostituzione operata dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, così recita:

¹⁴² Si tratta di una riserva di legge relativa e non assoluta, poiché la stessa legge può limitarsi ad individuare gli elementi necessari di un tributo (presupposti di fatto e soggetti passivi), demandando ad un regolamento o ad altra fonte subordinata la disciplina di dettaglio.

«[1] *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.*

[2] *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.*

[3] *Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.*

[4] *Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.*

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

[6] *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 approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».*

28. L'OBBLIGO COSTITUZIONALE DELL'EQUILIBRIO TRA LE ENTRATE E LE SPESE (ART. 81 COMMA 1° COST.)

Ai sensi del comma 1° dell'art. 81 Cost., «*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*».

Si tratta di una disposizione che eleva a rango costituzionale il principio dell'*equilibrio tra le entrate e le spese* del bilancio statale; principio, questo, che coordinato con il riferimento alle *fasi avverse e a quelle favorevoli del ciclo economico*, anch'esso contenuto nel medesimo comma 1°, implica il riconoscimento a livello costituzionale del *criterio della compensazione ciclica tra avanzi e disavanzi di bilancio*¹⁴³, connotando in tal modo l'equilibrio di bilancio per la sua natura dinamica.

Tale dinamicità è confermata anche dalla scelta del legislatore costituzionale di utilizzare il termine «*equilibrio*» in luogo di «*pareggio*», termini dal significato tutt'altro che coincidente; infatti, mentre il concetto di «*pareggio*» attiene ad una posizione contabile di statica uguaglianza tra entrate e uscite, il

¹⁴³ E' stato osservato che «il riferimento ad entrambe le fasi del ciclo economico, se per quanto concerne le *fasi avverse* del ciclo sembrerebbe comportare che, a livello del bilancio dello Stato, possano esporsi situazioni di *deficit* congiunturale, riguardo alle *fasi favorevoli* del ciclo sembrerebbe prospettare possibili deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo. Un eventuale riferimento alle sole fasi avverse del ciclo economico creerebbe, infatti, una asimmetria che potrebbe incidere negativamente sull'obiettivo di contenimento dello *stock* del debito: questo registrerebbe infatti incrementi nelle fasi avverse del ciclo che resterebbero cristallizzati negli esercizi successivi. In questi ultimi, infatti, benché in presenza di situazioni cicliche favorevoli, la mancata emersione di posizioni di avanzo non consentirebbe l'abbattimento compensativo degli incrementi di debito registrati nelle fasi avverse» (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio Studi, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, op. cit., pp. 15-16).

concetto di «equilibrio» non presuppone affatto tale uguaglianza, ma piuttosto la dinamica *sostenibilità del bilancio nel medio termine* in funzione della visione generale dello sviluppo economico e sociale del Paese e della situazione finanziaria dello Stato e delle amministrazioni pubbliche, così come individuati sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea¹⁴⁴. In quest'ottica il riferimento al «pareggio di bilancio» contenuto nella rubrica della legge costituzionale n. 1 del 2012 (recante, appunto, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») va letto nel suo significato atecnico.

Quando si sono esaminati i principi ispiratori del bilancio dello Stato, in particolare quello dell'equilibrio tendenziale, si è osservato che le spese di competenza delle amministrazioni centrali che confluiscono nel bilancio dello Stato rappresentano circa 1/3 di quelle totali del settore delle amministrazioni pubbliche, sicché l'obiettivo dell'equilibrio tra le entrate e le spese pubbliche non può non coinvolgere tutti i *soggetti inclusi nel settore delle amministrazioni pubbliche*. Di ciò ha tenuto conto la legge costituzionale n. 1 del 2012 che, all'art. 2, ha inserito nell'art. 97 Cost. un comma iniziale del seguente tenore: «*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*»¹⁴⁵.

Seguendo la medesima *ratio*, l'art. 4 della citata legge costituzionale n. 1 del 2012 ha altresì integrato l'art. 119 Cost., sia nella parte in cui vincola l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli *enti territoriali* (regioni, province, comuni e città metropolitane) al «*rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*» e alla condivisione dei «*vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*», sia laddove limita per i medesimi enti territoriali la possibilità di «*ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento*».

¹⁴⁴ La Corte dei conti, Sezioni Riunite, *Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047*, adunanza 13 dicembre 2011, in www.corteconti.it, rileva che il pareggio di bilancio è rimasto solo nella rubrica della legge costituzionale n. 1 del 2012, mentre nel testo si fa riferimento all'equilibrio fra le entrate e le spese. Secondo la Corte «ciò pone un duplice ordine di problemi: anzitutto se la formulazione di cui al testo sia più o meno rigorosa rispetto a quella del pareggio e, in secondo luogo, se essa sia totalmente aderente o meno alle prescrizioni dell'Unione Europea. La risposta sta nella *visione dinamica del principio dell'equilibrio*, grazie alla quale in caso di *output gap* negativo la regola è rispettata in presenza di un disavanzo, nell'ambito di un saldo strutturale di medio periodo in pareggio. Regola che sembra soddisfare anche l'esigenza di adeguarsi alle regole dell'Europa».

¹⁴⁵ Le «amministrazioni pubbliche» cui fa riferimento l'art. 97 Cost. sono tutti gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Si tratta, quindi, dei soggetti rientranti nell'aggregato statistico costituito dal *settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche*, ossia l'insieme degli enti, individuati annualmente dall'ISTAT sulla base delle definizioni contenute negli specifici regolamenti comunitari, che, in quanto sottoposti ai vincoli europei di bilancio, concorrono alla formazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

In tal modo la legge costituzionale di riforma del 2012 ha generalizzato l'obbligo dell'equilibrio di bilancio, estendendolo a tutte le pubbliche amministrazioni e alle autonomie territoriali.

29. (SEGUE) LA DEFINIZIONE DI «VALORE DI EQUILIBRIO DEL BILANCIO DELLO STATO»

Quanto alla definizione del «valore di equilibrio del bilancio dello Stato», il legislatore stabilisce che esso corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare che risulti coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche individuati sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea (v. *infra*)¹⁴⁶.

Questa definizione *per relationem* al conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, sebbene di non facile applicazione pratica, trova la sua giustificazione in ciò: che un effettivo equilibrio di bilancio sussiste solo in presenza di un equilibrio dell'intero sistema della finanza pubblica; ragion per cui il legislatore ha ritenuto di dovere «agganciare» l'*equilibrio del bilancio dello Stato* all'*equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*.

Ebbene, per quanto riguarda la materia dell'*equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*, va osservato che la relativa normativa è contenuta nel Patto di stabilità e crescita, in particolare nella «parte preventiva del Patto di stabilità e crescita», che risulta letteralmente trasposta nell'ordinamento interno. In particolare, il legislatore nazionale, in conformità alla normativa sovranazionale, chiarisce che per le amministrazioni pubbliche «l'*equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine*»¹⁴⁷, obiettivo che per gli Stati dell'area euro consiste in un *rapporto indebitamento netto/PIL* («saldo strutturale») *compreso nell'intervallo tra il -1% del PIL* («disavanzo strutturale» o *deficit*) e il *pareggio o l'attivo* («avanzo strutturale») ¹⁴⁸.

Il c.d. «*Fiscal Compact*», tuttavia, per i Paesi più indebitati – ossia quelli con un rapporto *debito pubblico/PIL* significativamente al di sopra della soglia del 60% e che presentano rischi per la sostenibilità a medio termine delle proprie finanze pubbliche¹⁴⁹ – restringe il predetto valore di riferimento del «disavanzo strutturale» allo *0,5% del PIL*, sicché per l'Italia la regola dell'equilibrio del bilancio si considera rispettata, tra l'altro, in presenza di un «disavanzo strutturale» che non ecceda lo 0,5% del PIL.

Ai fini della valutazione sulla capacità di uno Stato membro di perseguire gli obiettivi di bilancio a medio termine, in aggiunta ai parametri rappresentati dal rapporto *deficit/PIL* e dal rapporto *debito pubblico/PIL*, assume rilevanza il

¹⁴⁶ Cfr. art. 14 comma 1 della legge n. 243 del 2012, che richiama il comma 3 dell'art. 3 della medesima legge. Il predetto valore di equilibrio deve essere indicato nella legge di bilancio per ciascuno degli anni del triennio di riferimento.

¹⁴⁷ Cfr. art. 3 comma 2 della legge n. 243 del 2012.

¹⁴⁸ Resta fermo che il «disavanzo strutturale» non può comunque superare il parametro di convergenza, ossia la soglia del 3% del PIL (c.d. «margine di sicurezza»).

¹⁴⁹ Per l'Italia la stima del debito pubblico per l'anno 2013 eccede il 130% del PIL (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di Economia e Finanza 2013*, Sez. I, p. 32).

seguito un ulteriore elemento: l'*andamento annuo della spesa del comparto delle amministrazioni pubbliche*. Si tratta della c.d. «regola sull'evoluzione della spesa», prevista a livello comunitario dalla parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, recepita nell'ordinamento intero ad opera dell'art. 5 della legge n. 243 del 2012. La disposizione da ultimo citata, nel richiamare la normativa sovranazionale, impone un limite al tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, che non può eccedere il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa comunitaria¹⁵⁰. In particolare, per i paesi come l'Italia che presentano un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60%, la crescita annua della spesa deve risultare inferiore a quella del PIL potenziale di medio termine di una misura tale da consentire una riduzione annua del «saldo strutturale» di almeno lo 0,5% del PIL.

Il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, incluso il rispetto dei vincoli del «saldo strutturale» rispetto agli obiettivi programmatici, è competenza del Ministro dell'economia e delle finanze. Qualora da tale attività di monitoraggio emerga il rischio che si determinino scostamenti del «saldo strutturale» rispetto agli obiettivi programmatici, il Governo deve riferire alle Camere per l'adozione delle conseguenti eventuali determinazioni¹⁵¹.

Inoltre, in presenza di *scostamenti significativi diversi da quelli dovuti ad eventi eccezionali* (su cui v. *infra*), tali da compromettere i risultati previsti per gli anni compresi nel periodo triennale di programmazione, il Governo, previa evidenziazione dell'entità e delle cause degli scostamenti, è obbligato ad attivare un «meccanismo di correzione» consistente nella contestuale adozione di misure correttive tali da assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico entro l'anno successivo a quello in cui si è rilevato lo scostamento¹⁵². Nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio vanno riportate la misura e l'articolazione temporale delle misure correttive a carico dei sottosettori delle pubbliche amministrazioni (amministrazioni centrali,

¹⁵⁰ Al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche e il conseguimento degli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche. Il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni interessate, provvede al monitoraggio del rispetto del livello di crescita della spesa. Il Governo, qualora preveda il superamento di tale livello, trasmette una relazione alle Camere, evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici (cfr. art. 5 commi 2 e 3 della legge n. 243 del 2012).

¹⁵¹ Cfr. art. 7 della legge n. 243 del 2012.

¹⁵² Il «meccanismo di correzione» è disciplinato dall'art. 8 della legge n. 243 del 2012, che recepisce nell'ordinamento interno il «meccanismo correttivo automatico» previsto dal «Fiscal Compact» (art. 3 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria - c.d. «Fiscal Compact») il quale, appunto, dispone l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine (ossia dall'obiettivo di un «disavanzo strutturale» non eccedente lo 0,5 del PIL) o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Tale meccanismo include l'obbligo dello Stato membro interessato di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito.

territoriali ed enti di previdenza), anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento.

Fatta salva l'applicazione del «meccanismo di correzione» (v. *supra*), scostamenti del «saldo strutturale» rispetto agli obiettivi programmatici sono ammessi solo *temporaneamente* e solo se necessari per fronteggiare *eventi eccezionali*¹⁵³. Tale deroga – disciplinata dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012 – presuppone il coinvolgimento della Commissione europea (che deve essere previamente sentita dal Governo) nonché la previa autorizzazione delle Camere che è concessa mediante l'approvazione di deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Il 30 settembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato la relazione da presentare al Parlamento italiano, *ex art. 6* della legge n. 243 del 2012, dove illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo e sottopone alle Camere l'approvazione del differimento del pareggio strutturale del bilancio al 2017 (quindi con un anno di ritardo rispetto a quanto programmato nel DEF 2014). Tale differimento, resosi necessario a causa del sostanziale deterioramento delle previsioni di crescita per il 2014 e per gli anni successivi (considerato un *evento eccezionale*), è stato approvato dal Senato, a maggioranza assoluta dei componenti, nella seduta del 14 ottobre 2014.

Una richiesta analoga è stata fatta anche dal Governo francese nel mese di ottobre 2014.

L'equilibrio di bilancio si considera conseguito quando il «saldo strutturale», calcolato a consuntivo nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine (v. *supra*) ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea (Patto di stabilità e crescita) e degli accordi internazionali in materia («*Fiscal Compact*»);

b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di scostamenti autorizzati dalle Camere in quanto connessi ad eventi eccezionali (v. *supra*) o di scostamenti significativi sottoposti al «meccanismo di correzione» (v. *supra*), ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo¹⁵⁴.

¹⁵³ Per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) *periodi di grave recessione economica* relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) *eventi straordinari*, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le *gravi crisi finanziarie* nonché le *gravi calamità naturali*, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese (cfr. art. 6 comma 2 della legge n. 243 del 2012).

¹⁵⁴ Cfr. art. 3 comma 5 della legge n. 243 del 2012.

30. I LIMITI COSTITUZIONALE AL RICORSO ALL'INDEBITAMENTO (ART. 81 COMMA 2° COST.)

L'art. 81 comma 2° Cost. consente il ricorso all'indebitamento «... *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*».

Si tratta di una disposizione che, in armonia con il principio generale dell'equilibrio tra le entrate e le spese (art. 81 comma 1° Cost.), limita la possibilità del ricorso all'indebitamento:

a) al fine di considerare gli *effetti del ciclo economico*;

b) al fine di fronteggiare *eventi straordinari*, al di fuori del controllo dello Stato, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ivi incluse le *gravi crisi finanziarie* nonché le *gravi calamità naturali*, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese¹⁵⁵.

Le ipotesi di cui alla precedente lett. b) sono caratterizzate dalla circostanza di non potere essere presumibilmente affrontate in maniera efficace con le ordinarie decisioni di bilancio e, quindi, giustificano il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico ed anche oltre il limite massimo degli scostamenti negativi (rispetto alle previsioni) concordati in sede comunitaria. In questi casi il ricorso all'indebitamento è sottoposto alla medesima procedura che disciplina l'ipotesi di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico in caso di eventi eccezionali, quindi, oltre al preventivo coinvolgimento della Commissione europea, all'autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti¹⁵⁶.

31. L'OBBLIGO DELLA COPERTURA FINANZIARIA (ART. 81 COMMA 3° COST.)

Una regola fondamentale di equilibrio gestionale, valida sia per le aziende di produzione che per quelle di erogazione, prevede che nuove iniziative e nuove attività possano essere intraprese solo dopo che siano state individuate le corrispondenti fonti di finanziamento.

Partendo da tale principio di sana amministrazione, il comma 3° dell'art. 81 della Costituzione introduce l'obbligo della copertura finanziaria per i provvedimenti legislativi che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate rispetto a quelle contemplate nell'ordinamento in vigore.

In particolare, il citato art. 81 comma 3° Cost. dispone che «*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*», nel senso che ogni legge (inclusa la legge di bilancio) deve quantificare gli oneri che da essa discendono ed indicare i mezzi per farvi fronte. Il legislatore costituzionale ha voluto in questo modo responsabilizzare le autorità di politica fiscale e

¹⁵⁵ Cfr. art. 6 comma 6 della legge n. 243 del 2012, che, nell'attuare la delega di cui all'art. 5 comma 1 lett. d) della legge costituzionale n. 1 del 2012, chiarisce che gli *eventi eccezionali* che, al fine di fronteggiarli, legittimano il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie sono gli *eventi straordinari* di cui alla lett. b) del testo.

¹⁵⁶ Cfr. art. 6 comma 6 della legge n. 243 del 2012, che rinvia alle procedure previste dall'art. 6 comma 3 nei casi di scostamenti temporanei del saldo strutturale.

soprattutto il Parlamento, quest'ultimo particolarmente sensibile alla manovra delle grandezze di bilancio per fini di consenso politico.

L'obbligo in questione è finalizzato ad impedire che decisioni di natura sostanziale, che si traducono in un aumento degli oneri a carico dei bilanci annuali, alterino gli equilibri di finanza pubblica¹⁵⁷.

I mezzi di copertura devono essere definiti sia che la nuova legge di spesa vada a gravare sul *bilancio in corso* o già formato all'atto della sua deliberazione, sia che la stessa vada a gravare sui *bilanci futuri*:

- nel primo caso (o per la prima quota annuale, nel caso di spese pluriennali), la copertura deve essere indicata con riferimento all'equilibrio del bilancio in corso e deve essere realizzata o riducendo altre spese o utilizzando nuove entrate o attingendo ad appositi accantonamenti di fondi iscritti in bilancio;

- nel secondo caso, quando cioè la spesa è destinata a gravare su esercizi futuri, la copertura deve essere indicata con riferimento alle previsioni del bilancio pluriennale.

Si è detto che dal comma 3° dell'art. 81 discende che ogni provvedimento legislativo che introduca nell'ordinamento nuovi titoli giuridici di spesa deve quantificarne l'importo ed indicare correttamente i mezzi per farvi fronte. L'indicazione di detti mezzi di copertura deve avvenire, da parte dell'autorità cui compete l'iniziativa legislativa, all'atto stesso dell'approvazione *dei disegni di legge* o al momento dell'emanazione dei *decreti-legge*. Nel caso di *legislazione delegata*, dove è soltanto in forza della precedente legge di delega che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa, spetta al legislatore delegante – il linea di principio – l'obbligo di disporre le modalità di copertura delle spese¹⁵⁸.

Per quanto riguarda il concreto rispetto del principio di copertura, l'art. 17 comma 1 della legge n. 196 del 2009 precisa che la copertura di ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve essere indicata:

- per «ogni intervento» da essa previsto, nel senso che non è ammessa una copertura onnicomprensiva, così come non è ammesso rinviare il reperimento dei mezzi di copertura di norme onerose a provvedimenti da adottare in tempi successivi (es: legge di stabilità o successivi provvedimenti di manovra);

¹⁵⁷ Sul punto V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

¹⁵⁸ In particolare, in materia di copertura delle leggi di spesa, l'art. 17 comma 2 della legge n. 196 del 2009 dispone che «le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica ... che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura». Si tratta di una sorta di decreto delegato con una doppia legge di delega: la prima, che detta i principi e i criteri direttivi della materia; la seconda, che ne definisce la copertura (così G. VEGAS, *op. cit.*, p. 173).

- per «*per ciascun anno*», nel senso che l'onere deve essere ripartito con riferimento a ciascuno degli anni nei quali si dispiegheranno gli effetti finanziari della norma. Non è dunque possibile definire una clausola di copertura onnicomprensiva di una spesa pluriennale, né la copertura di una spesa annuale che si realizzi in un esercizio diverso da quello in cui ha corso la spesa stessa, né tantomeno la copertura di una spesa che dura nel tempo con una fonte di copertura che esaurisca i suoi effetti in un solo esercizio.

Quanto alle modalità di copertura finanziaria degli oneri delle leggi di spesa, occorre preliminarmente distinguere tra le *spese autorizzate* e le *spese previste*:

- per le *spese autorizzate* deve essere indicato il *limite massimo di spesa*, che è oggetto della quantificazione dell'onere da coprire. Si tratta quindi di spese definite in cifra fissa o con il metodo del tetto di spesa;

- per le *spese previste* (valutate) occorre integrare la copertura definendo una specifica *clausola di salvaguardia* per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime¹⁵⁹. In tal caso, infatti, trattandosi di spese il cui onere deriva da una stima (si pensi, ad esempio, ad un'indennità concessa dalla legge a tutti coloro che si trovano in una determinata situazione), l'onere effettivo può variare rispetto alla originaria previsione (ad esempio perché è più alto il numero dei destinatari del beneficio), di talché occorre disporre di una rete di protezione offerta, appunto, dalla clausola di salvaguardia¹⁶⁰.

In sostanza, in caso di *spesa autorizzata*, questa indica il tetto che non può essere superato, sicché, una volta giunti al limite massimo, la spesa si blocca fino all'emanazione di un nuovo provvedimento legislativo di finanziamento; in caso di *previsioni di spesa*, i relativi provvedimenti legislativi devono contenere – ai sensi di legge – una specifica *clausola di salvaguardia* per la compensazione delle eventuali eccedenze¹⁶¹.

Venendo ora ad analizzare le modalità di copertura finanziaria degli oneri delle leggi di spesa, la legge di contabilità distingue tra i *mezzi interni* e i *mezzi esterni*.

¹⁵⁹ Cfr. art. 17 comma 1 della legge n. 196 del 2009.

¹⁶⁰ Così G. VEGAS, *op. cit.*, p. 177.

¹⁶¹ La clausola di salvaguardia deve essere *effettiva* (cioè individuare, ad esempio, le misure di intervento sulla copertura, come l'aumento di entrate, la riduzioni di spesa o l'eventuale riduzione dell'onere, la ridefinizione dei requisiti per l'accesso alla prestazione o la rideterminazione della misura della prestazione) e *automatica* (cioè non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa) e deve *indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata* (con esclusione del ricorso ai fondi di riserva) nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In queste ipotesi, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, adotta le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione ove sono esposte le cause che hanno determinato gli scostamenti (cfr. art. 17 comma 12 della legge n. 196 del 2009).

1) I *mezzi interni* presentano la caratteristica di non derivare da nuove risorse, ma da compensazioni e utilizzazioni di voci di spesa già previste in bilancio. Essi comprendono:

a) l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei *fondi speciali* destinati alla copertura di esigenze finanziarie derivanti da leggi in corso di approvazione¹⁶². Nel bilancio questi fondi sono distinti a seconda che siano destinati alla copertura di spese correnti o di spese in conto capitale;

b) la *riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa*¹⁶³. Il fondamento di tale mezzo di copertura è da rinvenirsi nell'accertata disponibilità di risorse rilevate contabilmente a fronte di specifiche autorizzazioni legislative che risultino inutilizzate e quindi impiegabili ad altri fini. E' necessario, quindi, per l'utilizzo di tale forma di copertura che sia esplicitamente indicata l'autorizzazione di spesa che si riduce.

2) I *mezzi esterni* sono rappresentati da risorse che in ogni caso affluiscono ai diversi titoli dell'entrata e comprendono le *modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate*¹⁶⁴. Si può trattare dell'introduzione di nuovi tributi o oneri contributivi o dell'inasprimento di quelli esistenti (es. un aumento delle aliquote, un allargamento della base imponibile, ecc.). Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Per le leggi ordinarie non costituisce una modalità idonea ai fini della copertura l'utilizzo delle *entrate derivanti dall'incremento spontaneo del gettito* (dovuto, ad esempio, all'aumento dei contribuenti o all'aumento dei consumi o, ancora, alla crescita economica); tali maggiori entrate devono essere finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica e del debito¹⁶⁵. In sostanza, è preclusa la possibilità di utilizzare in corso d'anno, con finalità di copertura, l'eventuale «extragetito» derivante dal miglioramento delle previsioni di entrata rispetto a quanto previsto a legislazione vigente.

Quanto, poi, all'*accensione di prestiti a medio-lungo termine* (emissioni di BTP, CCT, ecc.)¹⁶⁶, che un tempo rappresentava la fonte principale di finanziamento della legislazione di spesa, questa non è utilizzabile ai fini della

¹⁶² Cfr. art. 17 comma 1 lett. a) della legge n. 196 del 2009.

¹⁶³ Cfr. art. 17 comma 1 lett. b) della legge n. 196 del 2009. Ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura.

¹⁶⁴ Cfr. art. 17 comma 1 lett. c) della legge n. 196 del 2009.

¹⁶⁵ Cfr. art. 17 comma 1-bis della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 3 della legge n. 39 del 2011, ai sensi del quale «Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».

¹⁶⁶ Diverso dal *debito a medio-lungo termine* è il *debito fluttuante*. Quest'ultimo, infatti, è costituito da posizioni debitorie a breve termine (emissioni di BOT, anticipazioni di cassa a valere sul risparmio postale, ecc.) che transitano esclusivamente nei conti di tesoreria e che sono finalizzate a far fronte alla mancata sincronizzazione fra entrate e spese nel corso dell'esercizio.

copertura¹⁶⁷. In materia vige il principio secondo cui alla maggiore spesa corrente si può far fronte solo nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive, con l'esclusione di quelle derivanti dall'accensione di prestiti.

32. L'APPROVAZIONE PARLAMENTARE DEL BILANCIO (ART. 81 COMMA 4° COST.)

Ai sensi dell'art. 81 comma 4° Cost., «*Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo*». Questa disposizione, che rappresenta il pilastro della disciplina giuridica in materia di bilancio, stabilisce:

- (i) la cadenza annuale della procedura di bilancio;
- (ii) il ruolo attivo del Governo nella predisposizione dei documenti finanziari e nella gestione del bilancio;
- (iii) il controllo preventivo e successivo del Parlamento sull'attività finanziaria posta in essere dal Governo e, di riflesso, sulla sua politica generale;
- (iv) l'unitarietà della decisione parlamentare e del relativo prospetto di bilancio.

Seguendo l'antica massima contenuta nello Statuto di York del 1322, secondo cui «*the nation granted the tax, the King enacted the law*»¹⁶⁸, il comma 4° dell'art. 81 delinea una netta separazione di compiti e ruoli tra Parlamento e Governo:

- il *Governo*, dal quale dipende la burocrazia, amministra il bilancio e detiene in via esclusiva il potere di iniziativa legislativa in materia di bilancio. Spetta unicamente al Governo predisporre il relativo progetto di legge¹⁶⁹;

- il *Parlamento* ha il potere di adottare la decisione di bilancio e di esercitare il controllo dell'azione esecutiva. Al riguardo, si ricordi che le commissioni parlamentari, quando esaminano e approvano un progetto di legge, agiscono in sede deliberante; quando invece si limitano ad esaminare un progetto di legge riservandone l'approvazione all'Assemblea, come nel caso della legge di bilancio, agiscono in sede referente. Si tenga conto, inoltre, che la legge di bilancio può essere assoggettata al sindacato di legittimità della Corte Costituzionale, ma non a *referendum* abrogativo¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Con la legge n. 362 del 1988 si è esclusa l'ammissibilità del ricorso per il finanziamento di nuove o maggiori spese ad un ulteriore indebitamento rispetto a quello autorizzato in bilancio.

¹⁶⁸ Nel 1322 lo statuto di York stabilì che le leggi riguardanti lo Stato necessitano della partecipazione in Parlamento anche dei rappresentanti dei cavalieri. Di qui la distinzione tra il Re e la Corona, con conseguente controllo del Parlamento sulla politica economica dello Scacchiere.

¹⁶⁹ La ragione di tale limitazione deriva dalla circostanza che il Governo detiene una sorta di monopolio della conoscenza dei dati contenuti o proponibili nel bilancio, nonché della competenza ad attuarlo. Il Governo, infatti, da una parte è il soggetto delegato alla gestione del bilancio; dall'altra è il solo soggetto in grado di conoscere con esattezza le necessità di spesa dell'amministrazione e le reali possibilità di incasso delle entrate (cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, p. 58).

¹⁷⁰ Ai sensi dell'art. 75 comma 2° della Costituzione, «non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali». La Corte Costituzionale (12 gennaio 1992, n. 2) ha precisato che il principio di non assoggettabilità a *referendum* abrogativo, stabilito dall'art. 75 comma 2° della Costituzione

Le statuizioni di bilancio costituiscono scelte di indirizzo politico talmente rilevanti che la sua approvazione rappresenta uno dei principali atti attraverso cui il Parlamento partecipa alla direzione politica dello Stato.

Questa fondamentale funzione politica appare del tutto evidente se si considera che il bilancio riflette gli indirizzi programmatici sui quali il Governo, all'atto del suo insediamento, ha ricevuto la fiducia dalle Camere.

Da questo punto di vista, l'approvazione parlamentare, che avviene con *procedura normale* (l'art. 72 della Costituzione vieta espressamente la procedura rapida di approvazione in commissione)¹⁷¹, appare essenzialmente finalizzata a:

- verificare la rispondenza dei contenuti del bilancio al programma politico elaborato dal Governo;
- accertare la coesione tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene;
- salvaguardare le prerogative delle minoranze parlamentari, grazie al dibattito in Aula.

33. (SEGUE) LA NATURA DELLE LEGGI DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO E DEL RENDICONTO

Per quanto riguarda la natura delle leggi di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo, appare necessario innanzitutto distinguere tra:

- *leggi materiali* (o *sostanziali*), nelle quali la forma legislativa del provvedimento si accompagna ad un contenuto normativo; in altre parole, le disposizioni contenute in queste leggi innovano l'assetto preesistente dei diritti e dei doveri;

- *leggi formali*, che, pur presentandosi come atti legislativi, non modificano i preesistenti rapporti giuridici ovvero la legislazione vigente.

All'interno della suddetta ripartizione, è da ritenersi certa – anche in seguito alla riforma costituzionale del 2012 – l'appartenenza della legge di approvazione del *rendiconto* alla categoria delle leggi formali; ciò in considerazione della funzione stessa del rendiconto, che è un documento contabile riepilogativo dei risultati della gestione nel trascorso esercizio. L'atto di approvazione parlamentare del rendiconto dello Stato costituisce, infatti, un atto di controllo politico, in quanto finalizzato al riscontro dell'esecuzione del bilancio preventivo da parte del Governo.

per la legge di bilancio, va esteso anche alla legge finanziaria (ora legge di stabilità) e ai provvedimenti collegati, riportandoli tutti nell'ambito delle «leggi di bilancio» che costituiscono uno dei limiti espliciti ai *referendum* [Cfr. F. ZACCARIA, *Il bilancio dello Stato*, op. cit., p. 78; CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p. 157].

¹⁷¹ Si rammenti che in base al comma 1° dell'art. 72 della Costituzione, «ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Il successivo comma 4° dispone che «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

Quanto alla natura della legge di approvazione del *bilancio preventivo*, prima delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, non esisteva un indirizzo univoco, sebbene nella versione *ante* riforma 2012 l'art. 81 Cost. disponeva al comma 3° (non riprodotto nella versione dell'art. 81 *post* riforma 2012) che «*con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*», in tal modo vietando espressamente al Parlamento di innovare il quadro normativo vigente con la legge di approvazione del bilancio e rinviando le modificazioni del regime delle spese e delle entrate ad una diversa sede legislativa¹⁷².

Nella situazione *ante* riforma 2012, l'orientamento tradizionale considerava la legge di bilancio un provvedimento meramente formale, proprio in considerazione dei limiti posti dal previgente comma 3° dell'art. 81 Cost., che vietava al legislatore di innovare con la legge di approvazione del bilancio il quadro legislativo vigente. La legge di bilancio, quindi, veniva definita *strumento di mera ricognizione della legislazione materiale preesistente*, non potendosi includere in essa disposizioni modificative della normativa tributaria, né disposizioni recanti stanziamenti di spesa diversi e ulteriori rispetto a quelli contemplati nell'ordinamento in vigore¹⁷³.

Altra dottrina, invece, assimilava la legge di bilancio ad una legge formale ma anche materiale. Tale posizione configurava la decisione di bilancio un atto di programmazione finanziaria a contenuto normativo, in quanto tale in grado di condizionare l'efficacia di tutte le altre leggi di entrata e di spesa, le quali non potrebbero essere eseguite senza l'approvazione del bilancio. La natura sostanziale della legge di bilancio veniva argomentata, inoltre, sulla base del potere di emendamento attribuito al Parlamento in sede di formazione sostanziale del bilancio¹⁷⁴.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 non ha riprodotto nel corpo dell'art. 81 Cost. il previgente comma 3°, in tal modo superando «l'ormai obsoleta

¹⁷² La ragione di tale rinvio era ravvisata in ciò, che l'introduzione nel testo della legge di bilancio di disposizioni di carattere sostanziale (finalizzate ad esempio a stanziare risorse per nuovi interventi o finalità) avrebbe potuto rappresentare un grave ostacolo per una corretta ed esaustiva valutazione da parte del Parlamento delle loro implicazioni in termini di finanza pubblica. Si riteneva, in particolare, che l'accorpamento in un unico progetto di legge di norme meramente recettizie e di norme a contenuto innovativo avrebbe potuto rendere difficoltoso valutare adeguatamente e in maniera equilibrata gli effetti delle decisioni e monitorare efficacemente la dinamica delle grandezze e dei saldi finanziari. Di qui la scelta di tenere nettamente distinti il momento della ricognizione della legislazione tributaria e di spesa, coincidente con la stesura del bilancio, dal momento della loro modificazione ed integrazione.

¹⁷³ Nella situazione *ante* riforma 2012, una autorevole dottrina ha osservato che, costituendo il bilancio «un documento che ha le caratteristiche di un atto autorizzativo, funzionale principalmente a redigere una sorta di inventario dei diritti e dei doveri dei contribuenti e dei destinatari della spesa pubblica – già loro attribuiti dalla legislazione precedentemente approvata – non può che rivestire le caratteristiche di una *fotografia dell'ordinamento giuridico vigente*, senza avere il potere di mutarlo» (cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, p. 61).

¹⁷⁴ In tal senso P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, p. 249; A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma, 1997, pp. 32-33.

concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale (correlata al divieto di introdurre con tale legge nuove spese e nuove entrate) ... »¹⁷⁵.

Vero è che, in punto di fatto, la funzione sostanziale delle legge di bilancio potrà esprimersi nella sua pienezza solo con il definitivo superamento dell'attuale quadro normativo in materia di manovra finanziaria, che era e tuttora è disarticolata su tre strumenti: il disegno di legge di bilancio, il disegno di legge di stabilità e i disegni di legge collegati. Il che, anche per motivi di razionalizzazione delle procedure, non può avvenire se non con l'introduzione nel nostro ordinamento di innovazioni tali da rendere la *legge di bilancio momento effettivamente decisionale per la finanza pubblica*, eliminando così quella ormai logora duplicazione decisionale rappresentata dal binomio legge di bilancio/legge finanziaria (ora legge di stabilità)¹⁷⁶.

Di questa esigenza ha tenuto conto il legislatore della riforma costituzionale del 2012 che, con decorrenza 1° gennaio 2016, ha previsto la sostanziale unificazione in un unico documento – rappresentato, appunto, dalla legge di bilancio – degli attuali contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio¹⁷⁷. In questa prospettiva il nuovo disegno di legge di bilancio racchiuderà in sé le funzioni attualmente svolte dai due citati documenti, potendo incidere sulla legislazione vigente attraverso l'introduzione di disposizioni in materia di entrata e di spesa volte a innovare la legislazione vigente (funzione, questa, propria dell'attuale disegno di legge di stabilità)¹⁷⁸.

34. L'ESERCIZIO PROVVISORIO DEL BILANCIO (ART. 81 COMMA 5° COST.)

Il comma 5° dell'art. 81 della Costituzione così dispone: « *L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi* ».

Entro il 15 ottobre il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, affinché le Camere lo approvino e autorizzino così la gestione finanziaria dello Stato per il successivo esercizio. Nel caso in cui il Parlamento non riesca ad approvare il progetto di bilancio entro il 31 dicembre, il comma 5° dell'art. 81 della Costituzione prevede la possibilità che le Camere concedano al Governo l'esercizio provvisorio del bilancio. Tale concessione deve essere disposta con *legge* e per un *periodo non superiore ai quattro mesi*, cioè non oltre il 30 aprile.

¹⁷⁵ Cfr. relazione di accompagnamento alla originaria proposta di legge di riforma dell'art. 81 della Costituzione (A.C. 4620).

¹⁷⁶ In tal senso A. MONORCHIO - L. TIVELLI, *Dove va l'Italia*, Roma, 1999, 168-169. *Id.*, *Viaggio italiano*, Milano, 2001, pp. 77-79; A. MONORCHIO, *Mandiamo in pensione la Finanziaria, basta la legge di bilancio*, in *Il Messaggero* del 15 dicembre 2006, p. 1.

¹⁷⁷ Cfr. art. 15 della legge n. 243 del 2012.

¹⁷⁸ In tal senso v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura, Servizio Studi - Dipartimento bilancio, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione - Legge 24 dicembre 2012, n. 243*, Schede di lettura n. 736/2 del 17 gennaio 2013.

In sostanza, il comma 5° dell'art. 81 ha una duplice finalità: da un lato, garantire il controllo preventivo spettante al Parlamento sugli atti dell'esecutivo; dall'altro, assicurare la continuità dell'attività amministrativa.

In assenza della legge di bilancio, teoricamente, tutto l'apparato amministrativo dello Stato dovrebbe bloccarsi, in quanto mancherebbe il fondamento giuridico necessario per l'erogazione delle spese e per il prelievo delle entrate. Per superare tale inconveniente, il Governo predispose e presenta al Parlamento un apposito provvedimento legislativo volto a consentire la *gestione provvisoria del bilancio*. Con la presentazione di questo disegno di legge si sospende temporaneamente la discussione di quello relativo alla gestione ordinaria, che sarà ripresa subito dopo l'approvazione dell'esercizio provvisorio.

Nel corso dell'esercizio provvisorio, il Governo è autorizzato ad impegnare e pagare le spese sulla base delle previsioni di competenza e di cassa contenute nel bilancio presentato al Parlamento e non ancora approvato. Per la precisione, secondo quanto disposto dal comma 2 dell'art. 32 della legge n. 196 del 2009, le spese in ogni mese dell'esercizio provvisorio non possono eccedere un dodicesimo del totale degli stanziamenti preventivati, a meno che non si tratti di spese obbligatorie e non suscettibili di impegni o pagamenti frazionati¹⁷⁹. Così, ad esempio, se un capitolo presenta uno stanziamento di 1.200 e il periodo per il quale l'esercizio provvisorio è concesso è di due mesi, l'autorizzazione di spesa sarà pari a 200. L'amministrazione, comunque, non può disporre pagamenti di spese le cui scadenze maturino oltre il termine dell'esercizio provvisorio.

La gestione provvisoria cessa automaticamente con la definitiva approvazione da parte delle Camere della legge di bilancio.

Va notato, infine, che se il bilancio non fosse approvato neppure alla scadenza del quarto mese, si determinerebbe una grave crisi istituzionale che renderebbe necessarie le dimissioni del Governo in carica, generando un problema che trascende il mero dato finanziario. In tale evenienza non ci sarebbero alternative a quella del blocco dell'attività amministrativa, a meno di non ipotizzare interventi di carattere assolutamente straordinario¹⁸⁰.

35. IL CICLO EVOLUTIVO DEL BILANCIO DELLO STATO

L'approvazione parlamentare del progetto di legge di bilancio, autorizzando il Governo all'amministrazione finanziaria dello Stato, costituisce la più importante decisione di finanza pubblica; essa rappresenta, tuttavia, solo una tappa del c.d. *processo di bilancio*.

¹⁷⁹ L'art. 32 della legge n. 196 del 2009, dopo aver premesso al comma 1 che «l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi», chiarisce al comma 2 che «durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi». Tali limitazioni si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento.

¹⁸⁰ Cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, p. 60.

Infatti, sotto il profilo temporale, il bilancio è contraddistinto da un preciso ciclo evolutivo: esso nasce prima dell'inizio dell'anno finanziario, recependo e sintetizzando tutte le norme preesistenti che dispongono entrate e spese di pertinenza dell'erario (*formazione delle previsioni*); sprigiona i propri effetti di allocazione e di redistribuzione delle risorse nel corso del periodo amministrativo (*esecuzione delle previsioni*); cessa di operare al termine dello stesso, conseguendo in misura parziale o totale i suoi obiettivi di breve periodo (*rendicontazione delle previsioni*). Peraltro, con l'entrata in vigore della legge di riforma n. 196 del 2009, è stata istituzionalizzata la prassi, seguita dall'esecutivo a partire dal 2008, di effettuare la programmazione delle misure correttive necessarie al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica con riferimento al triennio di programmazione (c.d. *triennialità della manovra di finanza pubblica*).

Nel nostro ordinamento, il summenzionato processo si snoda attraverso le seguenti cinque fasi successive fra loro strettamente concatenate¹⁸¹:

1) la *programmazione a medio termine degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea* – In questa fase il Governo elabora il *Documento di Economia e Finanza (DEF)* e la *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza*, che vengono presentati al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, rispettivamente entro il 10 aprile ed entro il 20 settembre;

2) l'*adattamento delle grandezze finanziarie agli obiettivi programmatici* – Tale fase culmina con l'approvazione del *progetto di legge di stabilità* e dei *disegni di legge collegati* alla manovra di finanza pubblica, presentati al Parlamento rispettivamente entro il 15 ottobre ed entro il mese di gennaio dell'anno successivo;

3) l'*autorizzazione alla gestione finanziaria di breve periodo* – Tale fase si estrinseca nell'approvazione entro il 31 dicembre del *progetto di bilancio annuale*, che il Governo deve presentare al Parlamento entro il 15 ottobre, inclusivo degli effetti della legge di stabilità;

4) l'*adeguamento delle previsioni iniziali* – In questa fase, con la *legge di assestamento del bilancio annuale*, si provvede ad apportare quelle integrazioni e quei correttivi agli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa che appaiono necessari per far fronte alle concrete esigenze della gestione;

5) il *controllo ex-post dei risultati e degli obiettivi conseguiti dalla gestione* – In questa fase, che ha inizio al termine dell'anno finanziario, presso ciascun Ministero viene redatto il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativi all'amministrazione di propria competenza. Sulla base di tali elementi, la Ragioneria generale dello Stato redige il *rendiconto generale dello Stato*, che quantifica i risultati finali della gestione delle entrate e delle spese, nonché le variazioni del patrimonio. Il progetto di legge di approvazione del rendiconto viene presentato dal Governo al Parlamento entro il mese di giugno ed approvato entro il 31 dicembre.

¹⁸¹ Cfr. art. 7 della legge n. 196 del 2009, come modificato dall'art. 2 della legge n. 39 del 2011.

In sintesi, con riferimento all'anno finanziario *n*, il processo di decisione del bilancio dello Stato, coordinato con le procedure europee di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, è articolato come segue:

1) *nel mese di gennaio dell'anno n-1*: la Commissione europea presenta al Parlamento europeo l'*indagine annuale sulla crescita*;

2) *nei mesi di febbraio e marzo dell'anno n-1*: il Consiglio europeo elabora le *linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea*, che l'Italia – al pari degli altri Stati membri – deve prendere in considerazione nella predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma;

3) *entro il 10 aprile dell'anno n-1*: il Governo italiano, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, presenta alle Camere il *Documento di Economia e Finanza (DEF)* con riferimento al triennio successivo (anni *n*, *n+1* e *n+2*);

4) *entro il 15 aprile dell'anno n-1*: il Governo italiano presenta al Consiglio europeo e alla Commissione europea il *Programma di stabilità* e il *Programma nazionale di riforma*, contenuti nel DEF, tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo. Entro la medesima data viene reso pubblico il *Programma di bilancio nazionale a medio termine*¹⁸² contenente indicazioni sul come le riforme e le misure previste possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi e degli impegni nazionali fissati nell'ambito della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione¹⁸³; tale programma comprende almeno tutte le informazioni che devono essere fornite nei Programmi di stabilità ed è presentato insieme al Programma nazionale di riforma e al Programma di stabilità;

5) *nel mese di giugno dell'anno n-1*: la Commissione europea, sulla base del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, elabora le raccomandazioni di politica e di bilancio rivolte all'Italia;

6) *entro il mese di luglio dell'anno n-1*: 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;

7) *entro il 20 settembre dell'anno n-1*: il Governo italiano, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, presenta alle Camere la *Nota di aggiornamento del DEF*;

8) *entro il 15 ottobre dell'anno n-1*: il Governo italiano, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, presenta alle Camere il *disegno di legge di stabilità* con riferimento al periodo compreso nel bilancio pluriennale (anni *n*, *n+1* e *n+2*) e il *disegno di legge del bilancio annuale di previsione* – denominato, a livello europeo, *progetto di bilancio dell'amministrazione centrale per l'anno successivo*¹⁸⁴ – recante le previsioni delle entrate e delle spese relative agli anni *n*, *n+1* e *n+2* (resta fermo che solo le previsioni di spesa relative all'anno *n* costituiscono i limiti per le autorizzazioni

¹⁸² Cfr. art. 4 paragrafo 1 del regolamento n. 473/2013.

¹⁸³ Il Piano di bilancio nazionale a medio termine viene elaborato in coerenza con il quadro di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza (quindi con le indicazioni fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del citato ciclo), con le raccomandazioni formulate nel contesto del Patto di stabilità e crescita e, se del caso, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, compresa la procedura relativa agli squilibri macroeconomici (regolamento n. 1176/2011).

¹⁸⁴ Cfr. art. 4 paragrafo 2 del regolamento n. 473/2013.

di impegno e di pagamento)¹⁸⁵. Entro la medesima data viene trasmesso alla Commissione europea e all'Eurogruppo il *progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo*¹⁸⁶ per consentire alle istituzioni europee di effettuare il monitoraggio e le valutazioni di competenza¹⁸⁷;

9) *entro il 30 novembre dell'anno n-1*: la Commissione europea adotta un parere sul *progetto di bilancio dell'amministrazione centrale per l'anno successivo*¹⁸⁸. Il parere deve essere adottato nel termine più breve di due settimane dalla trasmissione del documento programmatico nel caso in cui la Commissione riscontri l'inosservanza degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita; in tal caso il progetto riveduto di documento programmatico deve essere presentato alla Commissione entro tre settimane dalla data del suo parere e il nuovo parere della Commissione va adottato entro tre settimane dalla presentazione del progetto riveduto;

10) *entro il 31 dicembre dell'anno n-1*: Il Parlamento italiano approva il *bilancio annuale di previsione*. Entro il medesimo termine, inoltre, l'Italia adotta e rende pubblico il *bilancio dell'amministrazione centrale per l'anno successivo*¹⁸⁹ unitamente ai parametri principali di bilancio aggiornati degli altri sottosettori dell'amministrazione pubblica.

11) *entro il mese di gennaio dell'anno n*: il Governo italiano presenta alle Camere gli eventuali *disegni di legge collegati* alla manovra di finanza pubblica;

12) *entro il 30 giugno dell'anno n*: il Governo italiano, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, presenta alle Camere la *legge di assestamento* degli stanziamenti di bilancio;

13) *entro il 30 giugno dell'anno n+1*: il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere il *disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato* riferito all'anno *n*.

Il processo di decisione del bilancio sopra delineato è quello risultante in seguito alle modifiche apportate alla legge n. 196 del 2009 dalla legge n. 39 del 2011 (che ha introdotto il c.d. «*semestre europeo*») e dal regolamento n. 473/2013 del 21 maggio 2013 (che ha introdotto per gli Stati membri la cui moneta è l'euro il «*calendario di bilancio comune*»)¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica che contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nel DEF, con i loro eventuali aggiornamenti contenuti nella Nota di aggiornamento del DEF. Nel corso del triennio considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso

¹⁸⁶ Cfr. art. 6 paragrafo 1 del regolamento n. 473/2013.

¹⁸⁷ Il contenuto del «progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo» è specificato in un quadro armonizzato predisposto dalla Commissione in cooperazione con gli Stati membri e le informazioni che vi devono essere inserite sono elencate all'art. 6 del regolamento n. 473/2013.

¹⁸⁸ Cfr. art. 7 paragrafo 1 del regolamento n. 473/2013.

¹⁸⁹ Cfr. art. 4 paragrafo 3 del regolamento n. 473/2013.

¹⁹⁰ Nell'ambito del «calendario di bilancio comune» va inserito anche l'obbligo di presentare alla Commissione e all'Eurogruppo una *Relazione sul piano di emissione del debito nazionale*. Tale

Il «*semestre europeo*» è il meccanismo europeo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri¹⁹¹. Si tratta di una procedura che copre tutti gli aspetti della sorveglianza economica, comprese le politiche intese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita. Il «*semestre europeo*» comprende:

a) l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione¹⁹²;

b) la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione;

c) la presentazione e la valutazione dei Programmi di stabilità (o di convergenza) degli Stati membri (su cui v. *infra*);

d) la presentazione e la valutazione dei Programmi nazionali di riforma degli Stati membri (su cui v. *infra*) definiti in base alle linee guida di cui alle lettere a) e b) e alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza;

e) la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi (regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici).

Per quanto riguarda i *Programmi di stabilità* (o di convergenza) e i *Programmi nazionali di riforma*, si tratta di documenti destinati all'Unione europea, che costituiscono la base essenziale per la stabilità dei prezzi e per la crescita. La loro importanza in termini di scelte di politica economica implica che gli stessi, ancorché redatti dal Governo, siano sottoposti all'esame del Parlamento. A tal fine è previsto che gli schemi del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma facciano parte del Documento di Economia e Finanza che il Governo presenta al Parlamento, entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari. In tal modo al Parlamento sono sottoposti i medesimi documenti che il Governo dovrà presentare alle Istituzioni europee entro il medesimo mese di aprile.

Entrambi i documenti concorrono alla realizzazione del coordinamento tra programmazione europea e programmazione nazionale, trattandosi degli atti fondamentali della programmazione economico-finanziaria degli Stati membri. In particolare:

- il *Programma di stabilità* è il principale atto di programmazione nazionale (*ex ante*) definito sulla base di orientamenti e perfezionato alla luce delle raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee;

- il *Programma nazionale di riforma*, invece, è il documento che, attraverso l'indicazione degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti, assicura la coerenza tra le strategie di riforma e le politiche di bilancio.

relazione deve essere presentata «in modo preventivo e tempestivo» (cfr. art. 8 del regolamento n. 473/2013).

¹⁹¹ Il «*semestre europeo*» è stato introdotto dal Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 che, in attuazione di un indirizzo espresso dal Consiglio europeo nel giugno 2010, ne ha deciso l'avvio a partire dal gennaio 2011.

¹⁹² Il riferimento è agli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui all'art. 121, paragrafo 2, del TFUE.

La contestualità dei due documenti ha lo scopo di agevolare la definizione e la valutazione, sia nazionale sia comunitaria, delle iniziative di riforma funzionali al raggiungimento degli obiettivi europei stabiliti nella «*strategia Europa 2020*»¹⁹³, strategia che indica nella stabilità e nelle riforme le due direttrici chiave della politica economica in Europa.

36. LA LEGGE DI BILANCIO

Si è già evidenziato che l'arco temporale di riferimento della programmazione finanziaria, cui è ispirata l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa, deve coprire un *periodo almeno triennale*, sicché anche la manovra annuale di finanza pubblica va articolata per il medesimo periodo temporale¹⁹⁴.

In conseguenza di quanto sopra, per ogni unità di voto è previsto l'obbligo di indicare non solo le previsioni delle entrate e delle spese per il *primo anno*, ma anche le previsioni relative al *secondo e al terzo anno del bilancio triennale*, fermo restando che solo le previsioni del primo anno rappresentano il limite alle autorizzazioni di impegno e di pagamento.

In relazione ad ogni singola unità di voto sono indicati:

1) l'ammontare presunto dei *residui attivi o passivi* alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;

2) l'ammontare delle *entrate che si prevede di accertare* e delle *spese che si prevede di impegnare* nell'anno cui il bilancio si riferisce;

3) le *previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno* del bilancio triennale;

4) l'ammontare delle *entrate che si prevede di incassare* e delle *spese che si prevede di pagare* nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza e in conto residui¹⁹⁵.

Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui ai punti 2), 3) e 4), tenuto conto che i residui attivi e passivi [punto 1)] discendono da entrate e spese che sono già state autorizzate da precedenti leggi di bilancio. Le previsioni di spesa di cui ai punti 2) e 4) costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento¹⁹⁶.

¹⁹³ La «*strategia Europa 2020*» è stata definita dal Consiglio europeo del 17-18 giugno 2010 e si incentra su cinque obiettivi principali:

- 1) portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni;
- 2) migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore;
- 3) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% (rispetto ai livelli del 1990) o del 30%;
- 4) migliorare i livelli d'istruzione, riducendo i tassi di dispersione scolastica e aumentando la percentuale delle persone con istruzione terziaria;
- 5) promuovere l'inclusione sociale.

¹⁹⁴ La disciplina del bilancio di previsione è contenuta nell'art. 21 della legge n. 196 del 2009.

¹⁹⁵ Cfr. art. 21 comma 3 della legge n. 196 del 2009.

¹⁹⁶ Cfr. art. 21 comma 9 della legge n. 196 del 2009.

In sostanza, al *bilancio annuale* è affiancato il *bilancio pluriennale*, elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal DEF, che copre un periodo di *tre anni*. Il bilancio pluriennale, redatto in base alla legislazione vigente per missioni e programmi, in termini di competenza e di cassa, espone separatamente:

a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente (*bilancio pluriennale a legislazione vigente*)¹⁹⁷;

b) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel DEF (*bilancio pluriennale programmatico*)¹⁹⁸.

Il bilancio pluriennale, che viene aggiornato annualmente, è integrato con gli effetti della legge di stabilità e – come anticipato – non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate¹⁹⁹.

Pur nella formale unitarietà, la legge di approvazione del bilancio annuale dello Stato si presenta come un documento suddiviso in tre parti, le quali contengono rispettivamente²⁰⁰:

1) il *testo delle disposizioni legislative*;

2) i *quadri generali riassuntivi* del bilancio dello Stato redatti, in termini di competenza e di cassa, con riferimento al triennio (es. 2013 - 2015);

3) lo *stato di previsione dell'entrata* (o tabella dell'entrata), unitario per tutta la gestione statale, e gli *stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri* (o tabelle della spesa), con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome.

1) Il *testo delle disposizioni legislative* – Con il primo articolo, conformemente alle dotazioni indicate nello *stato di previsione dell'entrata*, la legge di bilancio dispone l'accertamento e la riscossione delle imposte, tasse, contributi ed altri proventi spettanti allo Stato in base alle leggi in vigore, con riferimento alle *entrate che si prevede di accertare e di incassare nel successivo esercizio finanziario* e alle *previsioni delle entrate relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale*.

Seguono poi gli articoli con i quali si autorizzano, secondo i rispettivi *stati di previsione della spesa*, gli impegni e i pagamenti che fanno capo ai vari Ministeri. Diversamente dalle previsioni di entrata, quelle di spesa limitano la capacità delle

¹⁹⁷ Nella versione a legislazione vigente il bilancio pluriennale coincide per il primo anno con il bilancio annuale ed è anch'esso oggetto di approvazione parlamentare, sebbene non costituisca vincolo per eventuali modifiche che possono intervenire a mezzo dei bilanci degli anni successivi. Ad esempio, in materia di pubblico impiego il bilancio triennale a legislazione vigente registra l'andamento della spesa tenendo conto del numero dei dipendenti presenti, delle assunzioni eventualmente autorizzate e dei costi unitari, che sconteranno anche gli incrementi derivanti dalle progressioni di carriere (cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, p. 111).

¹⁹⁸ Il bilancio triennale programmatico, a differenza di quello a legislazione vigente, opera una previsione degli andamenti di bilancio sulla base delle ipotesi di evoluzione del quadro macroeconomico, inclusiva degli effetti che si presume derivino alla legislazione vigente dagli interventi programmati con il DEF, interventi che dovranno successivamente essere recepiti nella legge di stabilità o in altri atti legislativi.

¹⁹⁹ Cfr. art. 21 comma 10 della legge n. 196 del 2009.

²⁰⁰ Cfr. art. 22 della legge n. 196 del 2009.

amministrazioni di contrarre obbligazioni e di erogare pagamenti. In particolare, con il secondo articolo della legge di bilancio si autorizzano le operazioni di gestione del Ministero dell'economia e delle finanze, si stabiliscono gli *importi dei fondi di riserva* e si fissa l'*importo massimo di emissione di titoli pubblici*, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie.

Il testo delle disposizioni relative alle tabelle ministeriali è seguito da due articoli, con i quali si approva rispettivamente: il *totale generale della spesa dello Stato da impegnare e da pagare nel triennio di riferimento*; il *quadro generale riassuntivo* del bilancio dello Stato, in termini di competenza e di cassa, con riferimento al triennio.

2) *I quadri generali riassuntivi del bilancio dello Stato* – I quadri generali riassuntivi del bilancio dello Stato redatti, in termini di competenza e di cassa, con riferimento al triennio (es. 2013 - 2015). I quadri generali riassuntivi sono redatti con riferimento:

a) al bilancio di competenza e di cassa per l'anno finanziario (es. 2013) e per il triennio di riferimento (es. 2013 - 2015);

b) al bilancio programmatico per il triennio di riferimento (es. 2013 - 2015).

Assieme all'ammontare delle entrate e delle spese distinte per titoli, il quadro generale riassuntivo del bilancio annuale dello Stato espone i seguenti quattro importanti *risultati differenziali*²⁰¹:

(i) il *risparmio pubblico*, pari alla differenza tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie (i primi due titoli dell'entrata) e il totale delle spese correnti (il primo titolo della spesa):

- se positivo, indica la quota del prelievo obbligatorio destinabile al finanziamento delle spese in conto capitale;

- se negativo, indica invece la parte delle spese correnti da coprire ricorrendo all'accensione di prestiti;

(ii) il *saldo netto da finanziare (o da impiegare)*, pari alla differenza fra le entrate finali (i primi tre titoli dell'entrata) e le spese finali (i primi due titoli della spesa). In alternativa, esso può essere anche calcolato sottraendo le spese per rimborso di prestiti dalle corrispondenti entrate per accensione di prestiti:

- se negativo, misura l'incremento dello *stock* di debiti a medio-lungo termine, cioè l'ammontare dei prestiti che occorre accendere *ex novo* per la copertura del disavanzo formatosi nell'esercizio, senza considerare i prestiti in scadenza²⁰²;

- se positivo (*saldo netto da impiegare*) indica la previsione di riduzione dello *stock* complessivo di debito;

(iii) l'*indebitamento (o accreditamento) netto*, pari alla differenza tra tutte le entrate e tutte le spese iscritte in bilancio, entrambe depurate delle operazioni di natura finanziaria (ossia delle operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie e i conferimenti, la concessione e la riscossione di crediti, le anticipazioni per finalità produttive e non produttive, l'accensione e il rimborso di prestiti). Esso misura in via

²⁰¹ Cfr. art. 25 comma 7 della legge n. 196 del 2009.

²⁰² Ad esempio, se il livello preesistente del debito risulta pari a 900 e si prevede un saldo netto da finanziare di 90 e spese per rimborso di prestiti di 10, bisognerà contrarre sul mercato finanziario un volume complessivo di prestiti a medio-lungo termine per 100. Tuttavia, poiché il 10% delle somme prese in prestito sono da destinare alla regolazione di debiti pregressi, l'indebitamento si accresce solo di 90 e la sua consistenza sale da 900 a 990.

preventiva il disavanzo in senso proprio, ossia le somme che devono essere mutate dal mercato per la copertura dello squilibrio generato dai flussi economici di entrata e di spesa;

(iv) il *ricorso al mercato*, pari alla differenza fra le entrate finali ed il totale generale delle spese (correnti, in conto capitale e per rimborso di prestiti). Esso misura il valore complessivo delle somme che il Governo è autorizzato a raccogliere sul mercato finanziario e corrisponde, quindi, al saldo netto da finanziare al lordo dei rimborsi di prestiti. Tale saldo connota genericamente quello spazio finanziario che manca all'entrata dopo che sul versante della spesa sono stati considerati le spese correnti e di funzionamento della macchina amministrativa (Titolo I), le spese per investimenti (Titolo II) e il rimborso dei debiti a medio e lungo termine accesi negli anni precedenti e in scadenza nell'esercizio a cui si riferisce la previsione (Titolo III)²⁰³.

Poiché il bilancio dello Stato deve chiudere in pareggio, nel senso che un eventuale disavanzo deve essere coperto con l'indebitamento, questo saldo è anche equivalente all'importo del Titolo IV delle entrate, vale a dire quello derivante dalla «accensione di prestiti».

3) Lo *stato di previsione dell'entrata (o tabella dell'entrata) e gli stati di previsione della spesa (o tabelle della spesa) dei singoli Ministeri lo stato di previsione dell'entrata* – Gli stati di previsione, correntemente denominati *Tablelle*, costituiscono i documenti contabili ai quali si deve conformare l'attività di ciascun Ministero nel corso dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. Ogni singola tabella è approvata con distinti articoli della legge di bilancio ed è redatta per competenza e per cassa. In tal modo l'azione delle amministrazioni risulta vincolata sia nella fase di attuazione degli interventi, nei limiti delle autorizzazioni all'impegno, sia in quella della loro materiale erogazione finanziaria entro i limiti delle autorizzazioni di pagamento.

Nello *stato di previsione dell'entrata* figurano le somme che si prevede di accertare e di incassare nel successivo esercizio. Si riporta di seguito lo schema sintetico dello stato di previsione dell'entrata:

ENTRATE

1) Titoli I livello:

- *Tributarie*

- *Extra tributarie*

- *Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti*

- *Accensione prestiti*

2) Natura II livello:

- *Entrate ricorrenti*

- *Entrate non ricorrenti*

3) Unità di III livello (unità di voto parlamentare):

- *Tipologia dell'entrata*

4) Unità di IV livello:

- *Categorie*

5) Unità di V livello:

²⁰³ Cfr. G. VEGAS, *op. cit.*, p. 116.

- *Capitoli* (ai fini della rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in *articoli* secondo il rispettivo oggetto).

Negli *stati di previsione della spesa* figurano le somme che si prevede di impegnare e di pagare nel successivo esercizio, classificate secondo i seguenti due livelli di aggregazione: 34 «*missioni*», a carattere interministeriale, suddivise in «*programmi*» che rappresentano le unità da sottoporre al voto delle Camere. In sintesi, lo schema di ogni stato di previsione della spesa è il seguente²⁰⁴:

- 1) Missioni
- 2) Programmi (unità di voto parlamentare)
- 3) Macroaggregati, ripartiti nei seguenti titoli:
 - (i) Spesa corrente:
 - *Funzionamento*
 - *Interventi*
 - *Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi*
 - *Oneri del debito pubblico*
 - *Oneri comuni*
 - (ii) Spesa in conto capitale:
 - *Investimenti*
 - *Altre spese in c/capitale*
 - *Oneri comuni*
 - (iii) Rimborso di prestiti:
 - *Rimborso del debito pubblico*

4) Capitoli (ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli possono essere ripartiti in *articoli*)

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono elencate le *garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato* a favore di enti o altri soggetti²⁰⁵.

²⁰⁴ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, op. cit.*, p. 29.

²⁰⁵ Cfr. art. 31 della legge n. 196 del 2009.

CAPITOLO IV

I VINCOLI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO PREVISTI DAI TRATTATI EUROPEI

SOMMARIO: **37.** L'art. 107 TFUE: il principio dell'incompatibilità e le deroghe. - **38.** L'art. 107 TFUE sugli aiuti di stato. Il presupposto. - **39.** (*segue*) L'irrilevanza della forma dell'aiuto di Stato. - **40.** (*segue*) L'impiego di risorse pubbliche. - **41.** (*segue*) Il vantaggio economico. - **42.** (*segue*) L'idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri. - **43.** (*segue*) L'effetto distorsivo sulla concorrenza. - **44.** Le deroghe al principio della incompatibilità. - **45.** (*segue*) Gli aiuti compatibili *de iure*. - **46.** (*segue*) Gli aiuti che possono essere ritenuti compatibili. - **47.** (*segue*) Le tre principali categorie di deroghe *ex* paragrafo 3: aiuti regionali, orizzontali e settoriali. - **48.** Gli aiuti di Stato a soggetti che svolgono servizi di interesse economico generale. - **49.** L'art. 108 TFUE e il controllo della Commissione europea: l'obbligo della notifica e la necessità della autorizzazione. - **50.** I regolamenti di esenzione e i regolamenti sugli aiuti *de minimis*. - **51.** Il controllo degli aiuti di Stato svolto dalla Commissione secondo la procedura ordinaria. - **52.** (*segue*) Gli aiuti nuovi. - **53.** (*segue*) Gli aiuti illegali. - **54.** (*segue*) Gli aiuti attuati in modo abusivo. - **55.** (*segue*) Gli aiuti esistenti. - **56.** La procedura di controllo semplificata per determinate categorie di aiuti. - **57.** La tutela davanti al giudice nazionale ed europeo: il ruolo della Commissione e il ruolo del giudice nazionale. - **58.** (*segue*) Il ruolo dei giudici nazionali in presenza di aiuti concessi in violazione della clausola di sospensione. - **59.** (*segue*) Il ruolo del giudice nazionale in sede di esecuzione di una decisione della Commissione che ordina il recupero. - **60.** Il ruolo del giudice europeo: il ricorso per annullamento. - **61.** (*segue*) Il rinvio pregiudiziale. - **62.** (*segue*) La procedura di infrazione.

37. L'ART. 107 TFUE: IL PRINCIPIO DELL'INCOMPATIBILITÀ E LE DEROGHE

Secondo il legislatore europeo gli aiuti pubblici, se male indirizzati, possono comportare problemi di *distorsione della concorrenza* nel mercato interno, ad esempio attraverso la facilitazione delle esportazioni e la creazione di ostacoli alle importazioni, rischiando di generare effetti protezionistici e di arrecare un pregiudizio agli scambi fra gli Stati membri.

Gli aiuti di Stato, inoltre, se utilizzati per *ostacolare le imprese più competitive* o per *alimentare un sostanziale assistenzialismo*, determinano il deplorabile effetto di ritardare la realizzazione di idonei piani di ristrutturazione aziendale necessari a ridare competitività alle imprese, mantenendo artificiosamente in vita imprese non più competitive e, quindi, posti di lavoro destinati comunque a scomparire, in tal modo mettendo a rischio altre imprese concorrenti e quindi altri posti di lavoro.

Questi (potenziali) effetti negativi spiegano il *principio della incompatibilità* con il mercato comune degli aiuti di Stato, sancito espressamente nell'art. 107 paragrafo 1 TFUE, e il connesso controllo unico attribuito alla Commissione

europea dall'art. 108 TFUE. In particolare, l'art. 107 paragrafo 1 TFUE così dispone:

«1. *Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».*

Tuttavia, poiché l'UE si adopera per lo *sviluppo sostenibile dell'Europa*, basato su una *crescita economica equilibrata*, sulla *stabilità dei prezzi* e su un'*economia sociale di mercato fortemente competitiva* che mira alla *piena occupazione* e al *progresso sociale* (art. 3 TFUE), in alcuni casi la realizzazione di questo compito può avvenire soltanto attraverso un intervento dello Stato nell'economia. Ecco perché l'art. 107 TFUE, dopo aver stabilito al paragrafo 1 il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti, prevede ai paragrafi 2 e 3 una serie di *deroghe* relative ad aiuti di Stato ritenuti compatibili con il mercato comune.

Alcune di queste deroghe operano *de iure*, nel senso che taluni aiuti sono considerati sempre compatibili col mercato comune: se la Commissione verifica che l'aiuto ricade in una delle categorie di deroga *de iure*, la concessione dell'esenzione è automatica, non avendo la Commissione alcun potere discrezionale di autorizzazione. Si tratta degli aiuti previsti dall'art. 107 paragrafo 2 lett. *a)*, *b)* e *c)* TFUE, che così dispone:

«2. *Sono compatibili con il mercato interno:*

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera».

Altre deroghe hanno invece *carattere discrezionale*, nel senso che taluni aiuti di Stato possono considerarsi compatibili con il mercato comune in ipotesi espressamente previste, ove siano ritenuti necessari e proporzionati rispetto allo scopo indicato e non idonei a falsare la concorrenza in misura contraria al comune interesse. Si tratta degli aiuti previsti dall'art. 107 paragrafo 3 lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* TFUE, che così dispone:

«3. *Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:*

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione».

Il controllo sulla compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato spetta esclusivamente alla Commissione europea, che, nella sua veste di autorità indipendente, deve operare al fine di canalizzare l'intervento pubblico verso obiettivi di politica industriale in sintonia con gli interessi comunitari.

38. L'ART. 107 TFUE SUGLI AIUTI DI STATO. IL PRESUPPOSTO

L'art. 107 TFUE non reca la definizione di «aiuti di Stato», ma indica le seguenti *quattro condizioni* che devono concorrere cumulativamente affinché la fattispecie configuri un aiuto di Stato:

1) impiego di *risorse pubbliche* («... aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali ...»);

2) esistenza di un *vantaggio economico* a favore di talune imprese o talune produzioni, vantaggio che l'impresa non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività («... aiuti ... che, favorendo talune imprese o talune produzioni ...»);

3) idoneità ad *incidere sugli scambi tra gli Stati membri* («...sono incompatibili con il mercato interno ... [gli aiuti] ... nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri»);

4) esistenza di un *impatto sulla concorrenza*, nel senso di falsare o minacciare di falsare la concorrenza («... aiuti che ... falsino o minaccino di falsare la concorrenza»).

Il *presupposto* necessario affinché una misura statale possa configurare un aiuto di Stato è che il beneficiario sia una *impresa*. Secondo la giurisprudenza comunitaria la definizione di impresa, ai fini dell'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato, è autonoma e funzionale: è impresa un qualsiasi soggetto esercente un'attività economica che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato a prescindere dal suo *status* giuridico (società di capitali, società di persone o persona fisica), dalle modalità di finanziamento (impresa pubblica o privata), dall'esistenza o meno di personalità giuridica, dalla natura dell'attività (artigianale, individuale, familiare, intellettuale), dalla necessità di qualsivoglia previa autorizzazione o licenza da parte di pubblici poteri, dalla circostanza che l'attività economica sia svolta direttamente sul mercato o indirettamente per il tramite di un soggetto controllato²⁰⁶.

Elementi indiziari a favore dell'esistenza di un'attività economica possono essere, tra gli altri, l'offerta di beni o servizi su un determinato mercato contro

²⁰⁶ Cfr., tra le altre, Corte di Giustizia sent. 16 giugno 1998, causa C-35/96, punto 36; 10 gennaio 2006, causa C-222/04, punti 107-110. In tal senso vd. anche la Raccomandazione della Commissione europea 6 maggio 2003, in *G.U.C.E.* L 124 del 20 maggio 2003.

retribuzione; l'assunzione dei rischi finanziari connessi all'esercizio dell'attività; la responsabilità diretta dei disavanzi in caso di squilibrio fra uscite ed entrate.

Per le *organizzazioni non lucrative*²⁰⁷ e per gli *enti che svolgono attività di ricerca* occorre effettuare un esame caso per caso, posto che anche tali soggetti possono comunque esercitare attività economiche, ancorché a prezzi meno competitivi rispetto agli altri operatori del mercato non sottoposti agli obblighi connessi alla gestione di un servizio pubblico.

Quanto alle *fondazioni bancarie*, la giurisprudenza comunitaria le considera vere e proprie imprese quando non si limitano alla gestione delle partecipazioni detenute, ma svolgono una concreta influenza nella gestione dell'impresa bancaria partecipata, a prescindere dalle finalità istituzionali (anche non commerciali) indicate nello statuto della fondazione. In particolare, secondo i giudici europei:

a) il semplice possesso di partecipazioni, anche di controllo, non è sufficiente a configurare un'attività economica del soggetto che detiene tali partecipazioni, quando tale possesso dà luogo soltanto all'esercizio dei diritti connessi alla qualità di azionista o socio nonché, eventualmente, alla percezione dei dividendi, semplici frutti della proprietà di un bene;

b) viceversa, un soggetto che, titolare di partecipazioni di controllo in una società, eserciti effettivamente tale controllo partecipando direttamente o indirettamente alla gestione di essa, deve essere considerato partecipe dell'attività economica svolta dall'impresa controllata e, quindi, esso stesso impresa ai sensi dell'art. 107 TFUE;

c) la normativa sulle fondazioni bancarie (legge n. 218 del 1990 e decreto legislativo n. 356 del 1990) non esclude che le fondazioni bancarie possano assumere un ruolo che vada al di là della semplice collocazione di capitali da parte di un investitore, potendo dette fondazioni svolgere funzioni non circoscritte alla mera detenzione di partecipazioni di controllo in una società bancaria, ma attività di controllo, di impulso e di sostegno finanziario intervenendo direttamente o indirettamente nella gestione della società bancaria controllata;

d) la qualificazione delle fondazioni bancarie come «impresa» può essere esclusa rispetto ad un'attività limitata al versamento di contributi ad enti senza scopo di lucro, trattandosi in questo caso di un'attività a carattere esclusivamente sociale, non svolta in

²⁰⁷ Con riferimento ad una *organizzazione senza scopo di lucro esercente attività di fornitura di servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati*, i giudici europei hanno osservato che gli obblighi connessi alla gestione di un servizio pubblico da parte di un'organizzazione non lucrativa, se da un lato possono rendere tali servizi meno competitivi rispetto agli analoghi servizi svolti da altri operatori non vincolati da questi obblighi, dall'altro non sono di per sé sufficienti ad escludere che le attività di cui trattasi possano essere considerate attività economiche (Corte di Giustizia sent. 25 ottobre 2001, causa C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, punto 21). Con riferimento ad una *organizzazione non lucrativa esercente la funzione di cassa previdenziale di categoria* (a cui le imprese operanti in un ramo di attività e in un ambito geografico determinati sono obbligate ad iscriversi a titolo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), i giudici europei hanno escluso la presenza di un'attività economica, a condizione che un siffatto organismo: a) adempia ad una funzione di carattere esclusivamente sociale; b) operi in un regime attuativo del principio di solidarietà; c) sia soggetto al controllo dello Stato (cfr. Corte di Giustizia sent. 5 marzo 2009, causa C-350/07, *Katter*).

un mercato concorrenziale con altri operatori, quindi alla stregua di un'attività svolta da un ente di beneficenza o da un'organizzazione caritativa (e non da un'impresa);

e) viceversa, una fondazione bancaria deve essere considerata come un'impresa quando, utilizzando l'autorizzazione conferitale dal legislatore nazionale ad effettuare operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari necessarie o opportune per realizzare gli scopi che le sono prefissi, offra beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori (es. in settori come la ricerca scientifica, l'educazione, l'arte o la sanità), a prescindere dalla circostanza che tale offerta di beni o servizi sia fatta senza scopo di lucro: ciò che rileva è che l'offerta sia in concorrenza con quella di operatori che invece tale scopo di lucro perseguono²⁰⁸.

39. (SEGUE) L'IRRILEVANZA DELLA FORMA DELL'AIUTO DI STATO

Gli interventi statali che presentano tutte le quattro caratteristiche di cui all'art. 107 paragrafo 1 TFUE sono qualificabili aiuti di Stato, indipendentemente dalla loro *forma*, dalla circostanza che siano *diretti* (es. erogazione diretta di fondi pubblici) o *indiretti* (es. agevolazioni fiscali, riduzione di oneri o comunque misure che determinano un minor gettito fiscale) e dallo *strumento utilizzato* (es. legge, atto amministrativo, contratto).

Ciò che conta non è la forma dell'aiuto, ma il suo *effetto*, ossia il beneficio economico in grado di alterare le condizioni della concorrenza nel mercato unico. Alcuni esempi di aiuti di Stato sono i seguenti:

- sovvenzioni;
- finanziamenti agevolati;
- esenzioni fiscali;
- contributi in conto interessi;
- locazione o acquisto, da parte di un'impresa, di un terreno di proprietà pubblica ad un prezzo inferiore a quello di mercato²⁰⁹;

²⁰⁸ Cfr. Corte di Giustizia sent. 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A., Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A.*, punti 111-125. La Commissione europea (decisione C-3118 del 22 agosto 2002, in *G.U.C.E.* L 55 del 1 marzo 2003) ha precisato il concetto di attività economica per soggetti senza scopo di lucro. In particolare, la Commissione ha stabilito che le fondazioni bancarie non sono imprese nella misura in cui operano in settori ben limitati (tutela e sviluppo delle persone; sicurezza sociale; ricerca scientifica e tecnologica, tutela ambientale; arte, tutela del patrimonio culturale e promozione di attività culturali), gestiscono il proprio patrimonio senza scopo di lucro, non acquisiscono il controllo di imprese commerciali, non finanziano attività commerciali ed esercitano il mero controllo di imprese strumentali.

²⁰⁹ Nella decisione n. 37/06 del 30 gennaio 2008, la Commissione europea ha ordinato ad un Comune svedese di recuperare l'aiuto concesso ad un'impresa operante nel settore della rivendita al dettaglio di prodotti agroalimentari sotto forma di *sconto sul prezzo di acquisto di un terreno*. Secondo la Commissione, sebbene il mercato della vendita al dettaglio per l'alimentazione abbia un carattere essenzialmente locale o regionale, si è comunque in presenza di un aiuto di Stato se l'aiuto in questione è idoneo ad incidere negativamente sugli scambi tra gli Stati membri (ad esempio: consolidando la posizione finanziaria della società beneficiaria; diminuendo le possibilità di imprese di altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato dello Stato membro erogante l'aiuto; incidendo sulla strategia di un concorrente straniero intenzionato ad accedere al mercato dello Stato membro).

- vendita allo Stato, da parte di un'impresa, di un terreno ad un prezzo superiore a quello di mercato;
- ottenimento, da parte di un'impresa, di capitale di rischio dallo Stato a condizioni più favorevoli di quelle imposte da un investitore privato;
- concessione di garanzie pubbliche²¹⁰.

L'assenza di una precisa definizione di «aiuti di Stato» ha consentito alla Commissione di interpretare la nozione di aiuto in maniera estensiva, intendendo con tale termine non soltanto *misure positive*, quali erogazioni dirette di denaro pubblico ma, più in generale, *qualsiasi intervento dello Stato idoneo a ridurre i costi dell'impresa beneficiaria e che l'impresa beneficiaria non sarebbe comunque in grado di ottenere rivolgendosi al mercato privato dei capitali*.

Il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato è l'elemento determinante al fine di qualificare come aiuto di Stato forme di sostegno pubblico alle imprese assai diverse tra loro. In particolare, «onde accertare se un ... provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio ... che si basa sulla possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali. Nell'ipotesi dell'impresa nella quale la quasi totalità del capitale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve ... valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulla possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere»²¹¹.

In quest'ottica è considerato aiuto di Stato il *prestito concesso dallo Stato* a un tasso d'interesse pari a quello generalmente applicato sul mercato, qualora l'impresa destinataria non sarebbe stata in grado di ottenere il medesimo finanziamento da un investitore privato.

Nel caso delle *garanzie statali*, per valutare se si sia in presenza di aiuti di Stato occorre considerare il vantaggio in capo al beneficiario: si ha aiuto di Stato se il beneficiario (garantito o mutuatario), a fronte della garanzia prestata, non è tenuto a corrispondere alcuna commissione o una commissione inferiore a quella normalmente praticata sul mercato. Inoltre, se il beneficiario ha una situazione finanziaria così precaria da non poter più ottenere alcun finanziamento sul mercato, in linea di principio si ha un aiuto di Stato e il vantaggio economico sarà pari all'intero finanziamento ottenuto per effetto

²¹⁰ Con riferimento alle *garanzie statali*, è interessante il caso dell'aiuto concesso dalla Danimarca, ex art. 107 paragrafo 3 TFUE, sotto forma di *contro-garanzia statale* alle compagnie assicurative nazionali nel caso di danni provocati da attacchi terroristici a beni quali treni, auto e navi, considerandoli attacchi nucleari, biologici, chimici o atomici (NBCR). Tale aiuto è stato considerato dalla Commissione europea compatibile con il mercato, quindi appropriato, necessario e proporzionato rispetto al fallimento del mercato nel settore dell'assicurazione per danni da eventi NBCR (decisione della Commissione del 13 gennaio 2010, aiuto n. 637/2009). La Commissione, in particolare, ha condiviso l'impostazione del governo danese che, nel caso di specie, ha ravvisato la presenza di un *fallimento del mercato*, in quanto gli assicuratori privati non trovavano la possibilità di riassicurarsi con altre compagnie, trattandosi di eventi poco probabili ma con alto impatto.

²¹¹ Cfr. Corte di Giustizia, sent. 10 luglio 1986, causa C 40/85, *Boch La Louvière*, punto 13.

della garanzia pubblica (la cui assenza non avrebbe consentito al mutuante la concessione del finanziamento).

40. (SEGUE) L'IMPIEGO DI RISORSE PUBBLICHE

La presenza di un aiuto di Stato presuppone che l'aiuto sia concesso dallo Stato (quindi sia *imputabile allo Stato*) ovvero mediante risorse statali.

L'imputabilità allo Stato va intesa in senso estensivo, ricomprendendo oltre alle risorse di amministrazioni centrali anche quelle delle autorità territoriali (regioni, province, comuni) e quelle comunitarie. Tra gli aiuti di Stato rientrano non solo quelli accordati direttamente dallo Stato, ma, più in generale, quelli concessi *mediante risorse dello Stato*. Pertanto, rientrano nella nozione di aiuto di Stato anche:

- i sussidi erogati da enti locali, sia pubblici che privati, qualora si tratti di *un comportamento attribuibile allo Stato*²¹²;
- gli aiuti finanziati in tutto o in parte mediante contributi a carico di soggetti privati, qualora *l'allocazione delle risorse tra i beneficiari sia demandata allo Stato*²¹³.

Se, invece, l'aiuto è finanziato tramite contributi volontari di privati e gestito da un organismo che effettua le sue scelte di finanziamento in modo del tutto indipendente dai pubblici poteri, esso non è considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE.

E' irrilevante che l'aiuto sia erogato *direttamente* dallo Stato o *indirettamente* a mezzo di altri soggetti (pubblici o privati) che agiscono quale organo intermedio designato dallo Stato (es. la banca privata incaricata della gestione di un regime di aiuti statali a favore delle PMI) o sotto l'influenza dominante dei pubblici poteri (es. risorse pubbliche erogate a privati a mezzo di società che agiscono sotto l'influenza dominante del Ministero dell'economia e delle finanze): ciò che conta è che le risorse siano in concreto imputabili ad amministrazioni pubbliche²¹⁴.

Va da sé che, mentre nel caso di aiuti erogati *direttamente* dallo Stato l'indagine sull'imputabile allo Stato delle risorse pubbliche non presenta particolari criticità, nei casi di aiuti erogati *indirettamente* (es. aiuti finanziati mediante risorse statali e concessi da enti pubblici o privati designati dagli Stati) occorre verificare la sussistenza o meno di un effettivo potere di *controllo*, di *adozione*, di *mobilizzazione* e di *utilizzo* dei fondi da parte dei pubblici poteri. In quest'ottica, l'imputabilità allo Stato delle risorse si ritiene sussistere qualora vi sia un effettivo controllo pubblico sulla trasmissione dei fondi o un transito degli stessi attraverso un fondo creato o gestito dallo Stato che interrompa il passaggio dei fondi da privato a privato.

²¹² Cfr. Corte di Giustizia sent. 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, *Van der Kooy, Extramet Industrie, Codorniu*.

²¹³ Cfr. Corte di Giustizia sent. 11 novembre 1987, causa C 259/85, *Repubblica francese/Commissione*, punto 23: «il solo fatto, per un regime di sovvenzioni che favorisce taluni operatori economici di un determinato settore, di essere finanziato da un'imposta parafiscale prelevata su qualsiasi fornitore di prodotti nazionali del medesimo settore, non è sufficiente a togliere a tale regime il suo carattere di aiuto concesso dallo Stato».

²¹⁴ Cfr. Corte di Giustizia, sent. 13 marzo 2001, causa C-379/98, *Preussen-Elektra*.

In tema di imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto, la Corte di Giustizia (sent. 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese/Commissione*) ha censurato una decisione della Commissione che aveva dedotto tale imputabilità dalla semplice circostanza che la misura era stata adottata da un'impresa pubblica posta sotto il controllo dello Stato. La Corte ha precisato che deve essere dimostrato se l'autorità pubblica abbia un *ruolo effettivo nell'adozione della misura*, cioè se vi sia stata un'azione volontaria dello Stato, e ha affermato che la prova dell'imputabilità può essere ricavata da una serie di indizi quali lo *status* giuridico dell'impresa, la sua integrazione nelle strutture dell'amministrazione pubblica, l'intensità della tutela esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa, la natura delle sue attività, le condizioni di esercizio sul mercato o un qualsiasi altro indizio che indichi nel caso concreto un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità della mancanza di coinvolgimento nell'adozione del provvedimento.

Secondo la costante giurisprudenza europea, le *misure regolatorie* – ossia quelle con cui gli Stati fissano prezzi minimi o tariffe per la vendita di beni o la prestazione di servizi – non rientrano tra gli aiuti di Stato se non sono finanziate con risorse statali; ciò in quanto la nozione di aiuto concesso mediante risorse statali presuppone – come detto – l'imputabilità allo Stato. In questo senso non sia ha un aiuto di Stato nel caso in cui l'applicazione di prezzi minimi (es. tariffe) non determini alcun trasferimento (diretto o indiretto) di risorse pubbliche, ma oneri gravanti sulla collettività.

In sostanza, «solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE. Invero, emerge dal tenore stesso di questa disposizione e dalle regole procedurali dettate dall'art. 108 TFUE che *i vantaggi concessi con mezzi diversi dalle risorse statali esulano dall'ambito di applicazione di queste disposizioni*». Pertanto, ove la disciplina nazionale recante *misure regolatorie* «non sia intesa a creare un vantaggio atto a costituire per lo Stato ... un onere supplementare, bensì unicamente a modificare ... le condizioni alle quali vengono costituiti [determinati] rapporti contrattuali ... , le conseguenze che ne derivano ... sono inerenti a questa disciplina e non costituiscono un mezzo per accordare alle imprese interessate un vantaggio determinato». Ne consegue che detta disciplina «non costituisce aiuto concesso da uno Stato ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE»²¹⁵.

In quest'ottica risultano completamente errate e fuorvianti le motivazioni addotte dal legislatore italiano che, per giustificare l'abrogazione delle tariffe fisse o minime con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali (es. avvocati, notai, ecc.), richiama il principio comunitario di libera

²¹⁵ Cfr. Corte di giustizia, sent. 24 gennaio 1978, causa C-82/77, *Van Tiggele*, sui prezzi minimi di prodotti alcolici; sent. 13 ottobre 1982, cause riunite C-213-215/81, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Hebert Will*, sui prezzi minimi delle carni; sent. 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun Schiffart AG*, sugli stipendi al personale extra-comunitario di società armatrici inferiori al mercato.

concorrenza e quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi²¹⁶; infatti, non trattandosi di misure regolatorie finanziate con risorse statali, le medesime non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell' art. 107 paragrafo 1 TFUE.

41. (SEGUE) IL VANTAGGIO ECONOMICO

La presenza di un aiuto di Stato presuppone che il provvedimento alteri la concorrenza conferendo un *vantaggio all'impresa*, sia esso *diretto* o *indiretto* (es. aiuto riconosciuto a chi acquista il bene o il servizio prodotto dall'impresa aiutata illegittimamente).

In tema di *vantaggio indiretto* è interessante la decisione della Commissione del 24 gennaio 2007 n. 270/06, relativa ai contributi pubblici italiani destinati ai consumatori per l'acquisto/noleggio di *decoder* digitali (legge finanziaria del 2006). La procedura è nata da una denuncia di Sky. La decisione ha precisato che si configuravano due categorie di beneficiari: i *beneficiari diretti*, che sono i consumatori finali incentivati a passare dalla tecnica analogica a quella digitale terrestre; i *beneficiari indiretti*, che sono le emittenti televisive utilizzatrici dei *decoder* (che, per effetto della norma di legge, non hanno dovuto autonomamente sovvenzionare i *decoder*) e i produttori di *decoder* (che, per effetto della norma di legge, hanno incrementato le vendite). Con riferimento al caso sopra prospettato, i giudici europei – dopo aver ribadito che l'art. 107 TFUE non impone che il vantaggio sia diretto – hanno affermato che anche *un vantaggio indiretto può costituire un aiuto di Stato*: infatti, sebbene non sia una sovvenzione in senso stretto, ne ha la stessa natura e ne produce gli stessi effetti. La decisione in oggetto ha statuito l'incompatibilità degli aiuti indiretti in questione in quanto, essendo limitati ai soli operatori di tecnologia digitale terrestre (e non anche a quelli della tecnologia digitale satellitare), sono idonei a provocare una distorsione della concorrenza fra operatori. Tale decisione è stata impugnata da Mediaset, ma il ricorso è stato rigettato dalla Corte di Giustizia (sent. 28 luglio 2011, causa C-403/10P, *Mediaset S.p.A.*) che, tra l'altro, ha riconosciuto la competenza delle autorità nazionali in ordine alla determinazione dell'ammontare delle somme da recuperare.

Ai fini della sussistenza del vantaggio economico sono irrilevanti lo *scopo* dell'aiuto (quand'anche di carattere politico-sociale) e le *ragioni* che hanno determinato lo Stato a concederlo, sebbene questi elementi possono essere valutati dalla Commissione europea per decidere in ordine all'applicabilità delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE.

Il vantaggio economico, ancorché gratuito (ossia concesso senza alcun corrispettivo), deve essere *monetizzabile* e non può prescindere dall'*effettivo trasferimento di risorse pubbliche* al beneficiario. Ad esempio, la dichiarazione di un Governo di voler garantire i debiti di un'impresa, non seguita

²¹⁶ Cfr. art. 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

dall'effettiva conclusione di un contratto di finanziamento, non può configurarsi come aiuto²¹⁷.

L'esistenza di un vantaggio economico può essere presunta applicando il *criterio dell'investitore privato* o il *criterio della parità di trattamento*, nel senso che la presenza di aiuti di Stato è *presunta* quando l'impiego di risorse statali avvenga a condizioni che non sarebbero accettabili per un investitore privato operante in una normale economia di mercato. Per contro, quando le risorse statali sono apportate alle stesse condizioni applicate agli investitori privati, di norma è possibile escludere la presenza di un aiuto di Stato; ciò che conta, quindi, non è la forma, ma l'effetto dell'aiuto in termini di vantaggio per il beneficiario e svantaggio per i concorrenti. La questione coinvolge in modo particolare le *imprese pubbliche* beneficiarie di risorse statali: se, in applicazione del criterio dell'investitore privato, si giunge alla conclusione che un privato non avrebbe finanziato l'impresa beneficiaria così come viceversa viene fatto dal soggetto pubblico (es. il socio pubblico), allora si è di fronte ad un vantaggio configurante aiuto di Stato.

Peraltro, ai fini della configurabilità come aiuto di Stato del vantaggio conseguito dall'impresa non è determinante che lo Stato agisca in veste di *pubblica autorità* ovvero in veste di *operatore privato*; ciò che rileva è che l'attività svolta dallo Stato sia oggettivamente di natura pubblica, tale da sottrarsi a qualsiasi paragone con l'attività di un operatore privato in un'economia di mercato²¹⁸.

Il vantaggio deve essere *selettivo*, ossia limitato a talune imprese o a taluni settori; un provvedimento che si applichi, senza limitazioni o distinzioni settoriali o geografiche, a tutte le imprese stabilite sul territorio di uno Stato membro, non è selettivo e, quindi, non configura aiuto di Stato. Il requisito della selettività sussiste solo nei casi in cui il provvedimento si applichi ad un numero

²¹⁷ Questa è la posizione adottata dal Tribunale UE con sent. 21 maggio 2010, cause riunite T-425/04 e altre, *Francia e altri/Commissione*. Nel 2002 *France Telecom* era controllata dal Governo francese ed aveva una pesante posizione debitoria. Il Ministro francese dell'economia aveva dichiarato in più occasioni che il Governo, quale socio di maggioranza, avrebbe adottato ogni misura per fronteggiare i problemi di liquidità dell'impresa. Alla fine del 2002 il Governo francese propose un prestito di circa 9 miliardi di euro a favore della società, proposta che non venne accettata dalla società stessa, sicché nessun contratto di finanziamento venne di fatto concluso. La Commissione, nel 2004, adottò una decisione secondo cui le dichiarazioni pubbliche a favore di *France Telecom*, spinte fino alla proposta di un finanziamento di 9 miliardi di euro, costituivano un aiuto di Stato incompatibile con il TFUE. In senso contrario si sono pronunciati i giudici comunitari, i quali – pur avendo ravvisato nelle dichiarazioni pubbliche del Governo un vantaggio finanziario a favore di *France Telecom* (le dichiarazioni del Governo francese avevano avuto un'influenza positiva determinante sulla reazione delle agenzie di *rating* e, quindi, sull'immagine della società presso i creditori e i soggetti finanziari che successivamente hanno partecipato al piano di rifinanziamento della società) – hanno escluso la presenza di un aiuto rilevante ai fini del Trattato in quanto, nel caso di specie, tali dichiarazioni non hanno rappresentato una precisa garanzia o un impegno irrevocabile a procurare una specifica assistenza finanziaria alla società da parte del Governo francese. In altri termini, non si era verificato alcun trasferimento di risorse pubbliche.

²¹⁸ Cfr. Corte di Giustizia, sent. 17 dicembre 2008, causa T-196/04, *Ryanair/Commissione*.

limitato di imprese o se preveda investimenti in imprese operanti solo in determinati settori economici (*selettività materiale*) o in determinate aree geografiche (*selettività geografica*). In altri termini, il risultato del carattere selettivo degli aiuti è che alcune imprese risultano avvantaggiate rispetto ad altre concorrenti che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga.

Per contro, non costituiscono aiuti le *misure generali* applicate all'intero sistema economico (es. riduzione generale degli obblighi previdenziali), perché in tal caso manca il requisito della selettività e non vi sono imprese avvantaggiate rispetto alle concorrenti²¹⁹. Il criterio della selettività differenzia, dunque, un *aiuto di Stato* dalle *misure generali* volte allo sviluppo del Paese nel suo complesso, in quanto tali applicabili in maniera automatica e indiscriminata a tutte le imprese e a tutti i settori economici (es. la maggior parte delle misure fiscali generali)²²⁰ e, pertanto, non configurabili alla stregua di aiuti incompatibili ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE²²¹.

²¹⁹ Con decisione del 26 gennaio 2011, aiuto n 343/2010, la Commissione ha considerato una *misura generale*, quindi non selettiva, l'agevolazione fiscale concessa dallo Stato italiano consistente nel differimento d'imposta a favore delle imprese che intendevano cooperare e costituire una rete (nel caso di specie, la rete avrebbe consentito alle imprese di collaborare negli ambiti delle loro attività, di scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale e tecnica, ovvero di esercitare in comune una o più attività rientranti nel loro settore). La Commissione ha escluso la condizione della selettività in quanto la misura: *a*) non era settoriale, ma era destinata a tutte le imprese operanti in Italia, senza limiti di localizzazione; *b*) non era limitata alle PMI, né a particolari forme di imprese, né a certe funzioni o a certi tipi di produzione; *c*) l'amministrazione fiscale non aveva alcun potere discrezionale in ordine alla concessione del vantaggio fiscale, che operava automaticamente una volta compilato un apposito modulo *standard* accessibile *on-line*; *d*) non erano previsti limiti di bilancio; *e*) in caso di partecipazione superiore al previsto, i vantaggi fiscali sarebbero stati ridotti proporzionalmente per tutti i beneficiari.

²²⁰ Il *vademecum* della Commissione sulle regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato precisa che «il criterio della selettività è quanto differenzia un *aiuto di Stato* dalle c.d. *misure generali* (applicabili in maniera automatica e indiscriminatamente a tutte le imprese di tutti i settori economici di uno Stato membro, come avviene per la maggior parte delle misure fiscali a livello nazionale). Un regime è considerato *selettivo* quando le autorità che lo gestiscono godono di un certo grado di potere discrezionale. Il carattere della selettività è inoltre riconosciuto quando il regime si applica solo ad una parte del territorio di uno Stato membro (è quanto avviene nel caso degli aiuti regionali e settoriali)». Con riferimento alle *misure fiscali* la mancanza di selettività richiede, inoltre, che la misura «sia effettivamente giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema» fiscale in cui si inserisce (cfr. Corte di Giustizia sent. 15 novembre 2011, cause C-106-107/09, *Government of Gibraltar*).

²²¹ Vero è che la linea di demarcazione tra *aiuto di Stato* e *misura generale* non è sempre di facile determinazione. Ad esempio, un aiuto alla ricerca di base può rientrare o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE a seconda che la ricerca sia volta ad ampliare «le conoscenze scientifiche e tecniche» e sia «priva di obiettivi commerciali specifici» oppure sia «effettuata all'interno o a vantaggio di imprese particolari» e, dunque, di natura tale da rispondere in via esclusiva ai bisogni specifici di alcune imprese o produzioni (cfr. Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti per la ricerca e sviluppo, in *G.U.C.E.* C 45/1 del 17 dicembre 1996). In tal senso, un aiuto sarà considerato selettivo se indirizzato a un determinato settore economico, o a tutte le imprese localizzate in una data area geografica o che abbiano in comune determinate caratteristiche (ad esempio, secondo la Corte di Giustizia, sent. 14 luglio 1983, causa

Una questione relativa al criterio della selettività riguarda l'*identificazione dei reali beneficiari finali degli aiuti*. Infatti, i contributi pubblici sono spesso erogati tramite soggetti che svolgono un ruolo preminente di intermediari (c.d. *soggetti veicolo*). E' il caso, ad esempio, delle associazioni di categoria o dei consorzi.

Quanto, infine, al criterio utilizzato per calcolare l'ammontare effettivo dell'aiuto ricevuto da un'impresa, la Commissione europea tende ad applicare il criterio dell'*equivalente sovvenzione lordo* (ESL), che ha sostituito quello dell'*equivalente sovvenzione netto* (ESN):

- l'*equivalente sovvenzione lordo* (ESL) è pari al valore nominale dell'aiuto al lordo delle imposte e dei contributi in conto capitale, ovvero il valore attualizzato al lordo delle imposte e dei contributi sugli interessi e sui crediti a tasso agevolato, espressi in termini di percentuale del costo dell'investimento ammissibile;

- l'*equivalente sovvenzione netto* (ESN) è l'aiuto che resta acquisito dal beneficiario dopo il pagamento degli oneri fiscali²²².

42. (SEGUE) L'IDONEITÀ AD INCIDERE SUGLI SCAMBI TRA GLI STATI MEMBRI

Per poter configurare un aiuto di Stato il provvedimento deve *incidere sugli scambi tra gli Stati membri*. Ciò avviene quando gli aiuti per le loro caratteristiche (es. l'entità delle sovvenzioni, l'alta percentuale delle sovvenzioni), nel determinare un vantaggio ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti, favoriscono essenzialmente le imprese che partecipano agli scambi fra Stati membri.

La giurisprudenza comunitaria interpreta la nozione di *incidenza sul commercio tra Stati membri* in maniera estensiva: da un lato, ritenendo sufficiente che l'impresa beneficiaria sia sottoposta alla concorrenza anche solo potenziale di prodotti che provengono da altri Stati membri²²³; dall'altro, considerando il pregiudizio al commercio intracomunitario sotto l'aspetto economico, essendo a tal fine sufficiente che il provvedimento sia in grado di modificare gli scambi tra Stati membri. Non vi è pertanto incompatibilità con il

C-203/82, *Commissione/Italia*, una riduzione dei contributi di assicurazione medica per le lavoratrici è considerata un aiuto statale in quanto idonea a favorire le industrie che utilizzano in prevalenza manodopera femminile, quali quella tessile, dell'abbigliamento e della lavorazione della pelle).

²²² Il superamento dell'ESN discende dalla sentenza dei giudici comunitari nella causa T-298/97, *Alzetta*, che ha statuito che la Commissione non è autorizzata, nel sistema di controllo degli aiuti di Stato, a prendere in considerazione i carichi fiscali gravanti sull'importo degli aiuti finanziari erogati, al fine di valutarne la compatibilità con il TFUE. Infatti, tali carichi non si ricollegano specificamente all'aiuto stesso, ma sono prelevati «a valle» e gravano sugli aiuti come su ogni introito. Essi non possono quindi rappresentare un elemento pertinente ai fini della valutazione dell'incidenza specifica dell'aiuto sugli scambi e sulla concorrenza e, in particolare, del calcolo del vantaggio ottenuto dai beneficiari di un aiuto nei confronti delle imprese concorrenti che non ne hanno beneficiato e le cui entrate sono anch'esse soggette all'imposizione. Secondo la Commissione, l'uso dell'ESL al posto dell'ESN aumenta la semplicità e la trasparenza del sistema di controllo degli aiuti in generale.

²²³ Cfr. Corte di Giustizia sent. 13 luglio 1988, causa C-102/87, *Francia/Commissione*.

mercato comune quando l'aiuto si riferisce a produzioni che non hanno riscontro in altri Paesi, rimanendo esclusa la possibilità stessa della concorrenza. Per contro, non basta ad escludere l'incompatibilità il fatto che il beneficiario operi soltanto nel mercato interno, perché, anche in tale ipotesi, l'aiuto può avere l'effetto di ostacolare la concorrenza di prodotti importati da altri Paesi.

Ad esempio, gli *aiuti ai taxisti* non sono stati ritenuti rilevanti ai fini del TFUE. Nella decisione n. 733/2000, avente ad oggetto gli interventi della Regione Liguria per la riqualificazione del servizio di trasporto pubblico di *taxi*, la Commissione ha affermato che i contributi in questione non avevano natura di aiuti, tenuto conto della natura locale dei mercati dei servizi di *taxi* e delle condizioni di accesso a tali mercati. In particolare, la Commissione ha precisato: *a)* che il servizio di *taxi* è complementare ai trasporti pubblici locali; *b)* che i trasporti con *taxi* non superano di solito le frontiere intracomunitarie e spesso neanche quelle intraregionali; *c)* che la prestazione dei servizi di *taxi* è subordinata dalla legge italiana all'ottenimento di un'autorizzazione amministrativa (licenza) rilasciata dalle autorità municipali a cittadini italiani e comunitari, senza alcuna discriminazione, nonché a cittadini di paesi terzi che garantiscano la reciprocità di trattamento.

Con riferimento agli *aiuti a musei della Sardegna*, la Commissione (decisione n. 630/2003 del 18 febbraio 2004) ha ritenuto che le agevolazioni in questione non rivestissero la natura di aiuti in quanto inidonei a produrre un'incidenza sugli scambi intracomunitari. In particolare, la Commissione ha precisato che «ad eccezione di pochi grandi musei di fama internazionale, i cittadini non attraversano le frontiere principalmente per visitarli. La Commissione, in generale, ha ritenuto che i progetti di portata limitata dei musei di interesse locale non incidono sugli scambi intracomunitari. Pertanto, tenuto conto della natura locale delle attività che saranno finanziate dal regime notificato, della loro portata limitata e del modesto ammontare dell'aiuto finanziario, la misura in esame non sembra avere alcuna incidenza sul commercio intracomunitario».

Con riferimento agli *aiuti concessi dalla Provincia di Bolzano alle microimprese*, la Commissione (decisione n. 192/97 del 21 settembre 2005, in *G.U.C.E.* del 28 dicembre 2006) al punto 116 ha precisato quanto segue: «Per quanto riguarda le microimprese, l'art. 107 paragrafo 1 TFUE non si applica nella misura in cui siano interessate soltanto imprese che esercitano attività ... non ... in grado di esercitare alcuna influenza sugli scambi intracomunitari alla luce delle loro stesse caratteristiche, dimensioni e collocazione, oltretutto della mancanza di interesse ad accedere al loro mercato da parte delle imprese degli altri Stati membri. Tali imprese sono costituite ... da alcune attività ben precise, che impiegano non più di due persone, nel settore dell'artigianato (segnatamente mestieri tradizionali tipici in via d'estinzione, quali *arrotino*, *bottaio*, *cardatore* e *filatore di lana*, *candelaio* o *ceraio*, *cestaio*, *maniscalco* e così di seguito) e del commercio (in particolare attività di *vendita al dettaglio di prodotti d'uso quotidiano*, soprattutto generi alimentari, situate in Comuni con non più di mille abitanti, non ubicati in centri commerciali e in ogni caso al di fuori delle zone più sviluppate dal punto di vista turistico) tassativamente enumerati, sia per quanto riguarda l'artigianato che il commercio, nei nuovi criteri di applicazione del regime».

L'approccio di tipo economico seguito dalla Commissione europea e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di pregiudizio al commercio ha come obiettivo quello di giungere ad una valutazione corretta e trasparente delle distorsioni della concorrenza e degli scambi determinate dalle misure di aiuto, onde valutarne la reale efficacia a fronte di eventuali *fallimenti di mercato*. Si ha un fallimento del mercato in tutti i casi in cui il mercato non conduce ad un risultato efficiente sotto il profilo economico, laddove per efficienza si intende la *massimizzazione del benessere* in un dato mercato o nell'economia nel suo complesso.

In termini pratici, l'approccio economico richiede una valutazione comparata dell'aiuto che dovrebbe passare attraverso le seguenti domande:

1) la misura d'aiuto è destinata ad un obiettivo ben definito d'interesse comune, come ad esempio la crescita, l'occupazione, la coesione sociale, l'ambiente?

2) l'aiuto è concepito in modo da raggiungere l'obiettivo di interesse comune? a) l'aiuto è uno strumento appropriato? b) vi è un effetto di incentivazione per cui l'aiuto modifica il comportamento delle imprese o degli investitori? c) l'aiuto è proporzionale o il comportamento indotto potrebbe essere ottenuto con un aiuto minore?

3) le distorsioni della concorrenza e l'incidenza sugli scambi sono limitate, in modo che il bilancio complessivo sia comunque positivo?

Sul punto si riporta il punto 12 della Comunicazione della Commissione europea del giorno 8 maggio 2012, recante: «Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE»:

«La modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato dovrebbe agevolare il trattamento degli aiuti che sono *ben concepiti*, che *mirano a carenze del mercato ben individuate e a obiettivi di interesse comune* e che *hanno i minori effetti distorsivi possibili* (aiuti buoni). Si garantisce in tal modo che il sostegno pubblico stimoli l'*innovazione*, le *tecnologie verdi*, lo sviluppo del *capitale umano*, *eviti danni ambientali* e, in ultima analisi, favorisca la *crescita*, l'*occupazione* e la *competitività europea*. Aiuti di questo tipo contribuiranno più efficacemente alla crescita se sono destinati a colmare una carenza del mercato e dunque *integrano ma non sostituiscono gli investimenti privati*.

Gli aiuti di Stato potranno conseguire l'obiettivo perseguito dalle politiche pubbliche solo quando hanno un *effetto di incentivazione*, ossia *stimolano i beneficiari a intraprendere attività che non avrebbero svolto in assenza di aiuti*.

Gli aiuti di Stato avranno inoltre la massima incidenza sulla crescita solo quando saranno concepiti in modo da *limitare le distorsioni della concorrenza* e da *mantenere il mercato interno aperto e concorrenziale*.

Il controllo degli aiuti di Stato è pertanto fondamentale per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica sotto forma di aiuti di Stato, con l'obiettivo generale di stimolare una maggiore crescita nel mercato interno, che vede tra i presupposti fondamentali lo sviluppo della concorrenza. *Gli aiuti di Stato che non sono destinati ad ovviare a carenze del mercato e che non hanno alcun effetto di incentivazione non solo costituiscono uno spreco di risorse pubbliche, ma rappresentano anche un freno alla crescita in quanto peggiorano le condizioni di concorrenza nel mercato interno».*

Si ricordi, infine, che nel 1992 la Commissione ha introdotto la c.d. *regola de minimis*, ossia la regola secondo cui alcuni aiuti di Stato, per il loro trascurabile importo (in genere non eccedente 200.000 euro in tre anni), non risultano suscettibili di distorcere in misura significativa la concorrenza tra Stati membri. Gli aiuti *de minimis* non rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE e non sono sottoposti all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108 paragrafo 3 TFUE. Al di sopra della soglia *de minimis*, l'effetto sensibile dell'aiuto sulla concorrenza deve essere dimostrato concretamente caso per caso.

43. (SEGUE) L'EFFETTO DISTORSIVO SULLA CONCORRENZA

L'esistenza di un impatto sulla concorrenza implica che l'aiuto di Stato, oltre che selettivo ed in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri, deve anche avere un *effetto distorsivo sulla concorrenza*, nel senso di essere in grado di incidere sull'equilibrio esistente tra l'impresa beneficiaria e i suoi concorrenti (es. gli aiuti ad una parte del territorio o a certe categorie di soggetti). In sostanza, ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 TFUE, uno Stato membro dell'UE che dovesse intervenire nell'economia «... favorendo talune imprese o talune produzioni ...» violerebbe il TFUE ove tali favori «... falsino o minaccino di falsare la concorrenza ...».

Per comprendere il ruolo che il diritto dell'Unione europea attribuisce alla *concorrenza* occorre preliminarmente esaminare le norme del Trattato che definiscono gli obiettivi dell'Unione e, successivamente, le disposizioni che richiamano il modello concorrenziale.

Ebbene, gli *obiettivi dell'Unione europea*, oltre che nel preambolo del TUE, sono ben evidenziati all'art. 2 TUE, che così dispone: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della *dignità umana*, della *libertà*, della *democrazia*, dell'*uguaglianza*, dello *Stato di diritto* e del rispetto dei *diritti umani*, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal *pluralismo*, dalla *non discriminazione*, dalla *tolleranza*, dalla *giustizia*, dalla *solidarietà* e dalla *parità tra donne e uomini*».

Il *modello concorrenziale* è invece richiamato, tra le altre, dalle seguenti disposizioni del diritto dell'Unione europea:

- art. 3 paragrafo 3 TUE: «3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'*economia sociale di mercato fortemente competitiva*, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico ...»;

- art. 119 paragrafo 1 TFUE: «1. Ai fini enunciati all'art. 3 TUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende ... l'adozione di una politica economica ... condotta conformemente al *principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza*»;

- art. 120 paragrafo 2 TFUE: «2. Gli Stati membri e l'Unione agiscono nel rispetto dei *principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza*, favorendo un'efficace allocazione delle risorse ...»;

- protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza (allegato al TFUE): «considerando che il mercato interno ai sensi dell'art. 3 TUE comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata, [gli Stati contraenti] hanno convenuto che a tal fine l'Unione adotta, se necessario, misure in base alle disposizioni dei trattati, ivi compreso l'art. 352 TFUE»²²⁴;

- regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 107 e 108 TFUE, ossia delle disposizioni in materia di regole di concorrenza applicabili alle imprese, il cui considerando 9 così prevede: «Gli articoli 107 e 108 TFUE hanno l'obiettivo di proteggere la concorrenza sul mercato ...».

Le disposizioni sopra richiamate rendono evidente che per il legislatore europeo la concorrenza²²⁵ non va intesa come un fine autonomo da perseguire in quanto tale, ma piuttosto come *uno degli strumenti che possono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di carattere sociale e politico dell'Unione europea*, quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze, il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà²²⁶.

In sostanza, la tutela riservata dal legislatore comunitario alla concorrenza non implica che questa sia impermeabile agli altri beni tutelati dall'ordinamento nazionale e sovranazionale, nel senso che l'esigenza di una concorrenza non falsata non è affatto incompatibile con una regolazione strumentale a garantire la tutela di interessi diversi (e assai più nobili) rispetto a quelli correlati al mero assetto concorrenziale del mercato, quali, ad esempio, l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà, la dignità umana²²⁷.

Si osservi, peraltro, che la tutela della concorrenza nel senso sopra evidenziato opera non solo a livello comunitario, ma anche a livello nazionale: l'art. 117 comma 2° lett. e) Cost. ricomprende tra le materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva la «tutela della concorrenza».

Con riferimento al diritto in materia di aiuti di Stato, è stato osservato che la corretta interpretazione del bene giuridico «concorrenza» porta a concludere che una *norma*

²²⁴ L'art. 352 paragrafo 1 TFUE contiene la c.d. «*clausola di flessibilità*», ossia la competenza dell'Unione ad adottare, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, le disposizioni necessarie per realizzare gli obiettivi dell'Unione («1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo»).

²²⁵ La concorrenza che il diritto comunitario intende tutelare è una concorrenza *dinamica ed effettiva*, nel senso che deve essere orientata ad agevolare le libere scelte dei consumatori e ad ampliare l'area di libera scelta sia dei cittadini sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi. Di ciò si trova conferma nell'art. 101 paragrafo 3 TFUE.

²²⁶ Sul punto v. il preambolo del TUE. Si veda anche la «*Strategia Europa 2020*» definita dal Consiglio europeo del 17-18 giugno 2010, che indica quali obiettivi dell'UE l'occupazione, il miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo, gli investimenti pubblici, l'istruzione e l'inclusione sociale.

²²⁷ Cfr. Corte costituzionale sent. n. 270 del 22 luglio 2010 (§ 8.2).

nazionale non può derogare all'art. 107 paragrafo 1 TFUE, mentre il *diritto europeo* può derogare a sé stesso, o restringendo l'ambito di applicazione del predetto art. 107 paragrafo 1²²⁸ o impedendone l'applicazione²²⁹. Il che implica la legittimità degli atti che, ancorché lesivi della concorrenza: (i) ove atti comunitari, siano adottati nel rispetto dell'ordinamento comunitario; (ii) ove atti degli Stati membri, sino adottati nel rispetto degli artt. 106-109 TFUE. Nel caso, poi, di atto normativo nazionale lesivo non già della concorrenza intracomunitaria, ma della sola concorrenza intranazionale (quindi del solo mercato nazionale o regionale) e comunque non in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri (es. aiuto che rilevi solo a livello locale), la sua legittimità sussiste nella misura in cui detto atto sia finalizzato ad evitare un contrasto con l'utilità sociale o un danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost.) o comunque con i principi garantiti dalla Costituzione italiana (in particolare, artt. 3 e 4 Cost.)²³⁰.

Secondo i giudici comunitari, *l'effetto distorsivo sulla concorrenza deve essere dimostrato* e non può essere presunto (ad esempio perché sussistono gli altri requisiti previsti dall'art. 107 TFUE), dimostrazione da fornire in funzione delle dimensioni del mercato, della durata dell'aiuto, del volume degli scambi comunitari, della quota di mercato del beneficiario e dei concorrenti, dell'eventuale effetto di rafforzare la posizione dominante del beneficiario.

In sostanza, la giurisprudenza comunitaria tende a rigettare la tesi di chi considera la concessione di un aiuto statale un elemento di per sé portatore di effetti distorsivi della concorrenza, senza che occorra procedere ad un'analisi della struttura del mercato di riferimento al fine di determinare entro quale misura l'aiuto ostacoli la concorrenza²³¹. Per la Corte di Giustizia *non esiste una presunzione di anticoncorrenzialità insita in qualsiasi aiuto statale*; ciò non toglie, tuttavia, che, in virtù della natura preventiva del controllo sugli aiuti di Stato, non è necessario che la Commissione dimostri che la concorrenza attuale o potenziale sia stata effettivamente falsata, essendo sufficiente la semplice minaccia di una sua alterazione. Vero è che la forte integrazione all'interno del mercato comunitario rende rari i casi in cui un aiuto di origine statale che procura un vantaggio ad una o più imprese non abbia anche un impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri.

In presenza di aiuti *de minimis*, la Commissione europea ha ritenuto che non si abbia alcun effetto significativo, ancorché potenziale, né sulla concorrenza e né sugli scambi fra Stati membri.

²²⁸ Si vedano, in questo senso, i seguenti articoli del TFUE: art. 106 paragrafo 2; art. 107 paragrafi 2 e 3; art. 108; art. 109 TFUE.

²²⁹ Si vedano, in questo senso, i seguenti articoli del TFUE: art. 42 paragrafo 1 (in materia di agricoltura); art. 73 (in materia di trasporti); art. 346 paragrafo 1 lett. b) (in materia di armamenti).

²³⁰ Cfr. E. CUSA, *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e Costituzioni economiche europee*, Giappichelli, 2013; E. CUSA, *Aiuti di Stato, polimorfismo imprenditoriale e principi costituzionali*, scritto presentato durante il IV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale, Università di Roma Tre, 22-23 febbraio 2013, pagg. 6-8.

²³¹ In questo senso sono le Conclusioni dell'Avvocato Generale Capotorti nella sentenza della Corte di Giustizia del 17 settembre 1980, causa C-730/79, *Philip Morris Holland*.

44. LE DEROGHE AL PRINCIPIO DELLA INCOMPATIBILITÀ

Si è detto che l'art. 107 paragrafo 1 TFUE sancisce il principio della incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune. La regola, dunque, è quella del divieto; l'eccezione a questo principio generale è rappresentata dalle deroghe contenute nell'art. 107 paragrafi 2 e 3 TFUE. Se la Commissione ritiene che sussistano le condizioni derogatorie di cui ai paragrafi 2 e 3, dichiarerà l'aiuto di Stato compatibile con il mercato comune e lo autorizzerà.

Poiché si tratta di eccezioni al principio generale (quello della incompatibilità), la loro elencazione è tassativa e la loro interpretazione non può essere estensiva.

L'art. 107 TFUE prevede due categorie di aiuti in deroga:

1) gli *aiuti compatibili de iure*, la cui elencazione è contenuta nel paragrafo 2;

2) gli *aiuti che possono essere considerati compatibili*, la cui elencazione è contenuta nel paragrafo 3.

Si ricordi, peraltro, che l'esistenza delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 giustifica il *controllo preventivo (ex ante)* degli aiuti di Stato da parte della Commissione, con il conseguente obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire aiuti prima di procedere alla sua esecuzione. Spetta infatti alla Commissione il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto possa beneficiare della deroga o se lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo:

- nel caso di deroghe di cui al paragrafo 2 (*aiuti compatibili de iure*), l'esame della Commissione è limitato alla verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla normativa (es. l'effettiva esistenza di calamità naturali o di eventi eccezionali), sicché il margine di discrezione della Commissione risulta piuttosto limitato;

- nel caso di deroghe di cui al paragrafo 3 (*aiuti che possono essere considerati compatibili*), il margine di discrezione della Commissione risulta piuttosto ampio, sebbene non arbitrario.

Si procede ad una breve analisi di entrambe le predette categorie di aiuti in deroga.

45. (SEGUE) GLI AIUTI COMPATIBILI DE IURE

Il paragrafo 2 dell'art. 107 TFUE contempla interventi ritenuti *de iure* compatibili con il mercato interno. Si tratta di deroghe che trovano applicazione *di diritto*, ma che non dispensano lo Stato membro che se ne avvale dall'obbligo di notificare alla Commissione i propri progetti d'aiuto. In tal modo la Commissione può verificare se gli aiuti rientrino effettivamente nelle fattispecie derogatorie. Si tratta di una valutazione limitata alla verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla normativa, sicché il margine di discrezione della Commissione risulta piuttosto limitato.

Il paragrafo 2 dell'art. 107 TFUE prevede le seguenti tre fattispecie di aiuti applicabili *di diritto*:

a) gli *aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori* (es. riduzione di prezzi), purché senza discriminazioni rispetto all'origine dei prodotti;

b) gli aiuti stanziati a fronte dei danni arrecati da calamità naturali o da eventi eccezionali nei limiti in cui siano volti a ripristinare lo status quo;

c) gli aiuti diretti a certe regioni tedesche per compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania a seguito della seconda guerra mondiale.

a) Esempi di aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, di cui alla precedente lett. a), sono i seguenti:

- gli aiuti concessi a talune categorie di passeggeri residenti in Corsica sotto forma di compensazione finanziaria (nella specie, 300 franchi per passeggero), al fine di abbattere i costi dei loro biglietti aerei, in tal modo controbilanciando lo svantaggio permanente risultante dai costi di trasporto elevati dovuti all'insularità della Corsica (decisione della Commissione su aiuto n. 638/00, G.U.C.E. C 65 del 13.3.04);

- gli aiuti concessi sotto forma di finanziamenti pubblici a favore di costruttori di case di riposo per anziani concessi dal Governo svedese (nella specie, in misura pari al 10% dei costi di costruzione). Trattandosi di un segmento del mercato immobiliare ignorato dai privati, la Commissione europea ha riconosciuto il valore sociale dell'iniziativa, ritenendo non significativi gli effetti distorsivi sulla concorrenza, anche per il carattere eminentemente locale delle attività, e considerando irrilevante la circostanza che gli edifici e i servizi a favore degli anziani fossero gestiti da operatori privati incaricati dal Comune. Va evidenziato che, nel caso di specie, erano stati imposti precisi vincoli all'uso degli edifici, al fine di garantire che i beneficiari fossero gli anziani e di ostacolare manovre elusive, quali ad esempio la destinazione degli edifici a finalità commerciali;

- gli aiuti concessi dal Governo inglese a favore di proprietari di case ipotecate, onde evitare il rischio di forte crescita di espropriazioni forzate. Trattasi di aiuti che sono stati concessi in concomitanza con la crisi economica del 2009 e che consistevano in garanzie pubbliche concesse nella misura dell'80% degli interessi differiti, al fine di permettere ai mutuatari beneficiari di differire fino a due anni il rimborso del capitale e del 70% degli interessi;

- gli aiuti concessi dal Governo danese a certe categorie di passeggeri (bambini, studenti, pensionati) acquirenti di biglietti di bus per viaggi lunghi, con l'obiettivo di favorire il trasporto pubblico per soggetti economicamente deboli, senza che l'aiuto fosse destinato a favorire il trasporto via bus rispetto al trasporto via rotaia, che già beneficiava di queste agevolazioni. Lo sconto del 25% sui biglietti veniva poi rimborsato alle compagnie di trasporto dallo Stato danese;

- gli aiuti a giovani fra i 15 e i 25 anni concessi attraverso la creazione della c.d. carte musique, ossia una carta che consente di scaricare brani musicali da piattaforme web cui ci si deve iscrivere. La carte musique contiene un credito di 50 euro per l'acquisto di musica, di cui 25 euro sono coperti con fondi pubblici francesi, sicché i consumatori interessati spendono il 50% del costo della carta e ne possono acquistare una all'anno per un biennio. L'obiettivo è quello di limitare lo scarico abusivo di musica da Internet, che tende a portare fuori mercato le piattaforme di distribuzione legale di musica;

- gli aiuti ai consumatori italiani per l'acquisto di decoder digitali, al fine di favorire la diffusione fra tutti i cittadini della tecnologia digitale destinata a sostituire quella analogica. Dato che il passaggio al digitale comporta determinati costi per i

consumatori e richiede un cambiamento di abitudini, la Commissione ha autorizzato gli aiuti accordati dagli Stati membri a particolari gruppi sociali svantaggiati come gli anziani, le famiglie a basso reddito o le persone che abitano in regioni periferiche (decisione della Commissione 24 gennaio 2007 su aiuto n. 270/06, paragrafo 73);

b) Quanto agli aiuti stanziati a fronte dei danni arrecati da calamità naturali o da eventi eccezionali nei limiti in cui siano volti a ripristinare lo status quo, di cui alla precedente lett. b), va osservato che se i danneggiati sono assicurati, gli aiuti non possono sommarsi al risarcimento assicurativo (Commissione, dec. n. 62/2000 del 17 ottobre 2000, Francia, Regime temporaneo di aiuti alle imprese vittime delle intemperie e della marea nera).

In Italia gli aiuti stanziati a fronte dei danni arrecati da calamità naturali o da eventi eccezionali sono concessi solo dopo l'emissione di un decreto del Ministero dell'Agricoltura che dichiara l'eccezionalità degli eventi atmosferici interessati, previa verifica dei dati predisposti dalle Regioni e trasmessi al Ministero. Tali relazioni, che sono redatte caso per caso a seguito dell'evento interessato, contengono gli elementi tecnici per la valutazione dell'eccezionalità dell'evento atmosferico (incluse le rilevanti informazioni meteorologiche) e per la quantificazione dei conseguenti danni (cfr. decisione della Commissione 2004/307/CE del 16 dicembre 2003).

c) Quanto, infine, agli aiuti diretti a certe regioni tedesche per compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania a seguito della seconda guerra mondiale, di cui alla precedente lett. c), si tratta di una previsione che è diventata obsoleta dall'ottobre 1990, data della riunificazione tedesca. Non è escluso, ovviamente, che vengano ancora concessi aiuti per compensare gli attuali effetti della precedente divisione della Germania, ma questi aiuti dovranno eventualmente essere valutati in funzione del paragrafo 3 e non del paragrafo 2 dell'art. 107 TFUE.

46. (SEGUE) GLI AIUTI CHE POSSONO ESSERE RITENUTI COMPATIBILI

Il paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE elenca i casi in cui gli interventi pubblici possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno. Si tratta degli aiuti destinati:

a) a favorire lo sviluppo economico di regioni con tenore di vita anormalmente basso o con grave disoccupazione;

b) a realizzare un importante progetto di comune interesse europeo (es. infrastrutture ferroviarie) o a fronteggiare gravi crisi finanziarie di uno Stato membro;

c) ad agevolare lo sviluppo di talune attività (es. aiuti settoriali e orizzontali) o di talune regioni (es. aiuti regionali), purché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, purché non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

L'esistenza delle deroghe giustifica il controllo preventivo (*ex ante*) degli aiuti di Stato da parte della Commissione. A tal fine gli Stati membri devono

notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire aiuti prima di procedere alla relativa esecuzione; la Commissione ha il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto può beneficiare della deroga o se lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo.

Poiché le deroghe di cui al paragrafo 3 si riferiscono ad aiuti che il TFUE considera solo potenzialmente compatibili con il mercato interno, il margine di discrezione della Commissione risulta piuttosto ampio, ma non per questo arbitrario. A tal fine la Commissione rende pubbliche le modalità di attuazione di detto potere, per garantire tanto la trasparenza dell'esercizio del potere stesso, quanto la certezza del diritto necessaria per le autorità pubbliche e per gli operatori economici interessati. In linea di principio, gli aiuti rientranti nelle deroghe di cui al paragrafo 3 devono rispettare i principi dell'*efficacia*, della *proporzionalità*, della *contropartita*, della *trasparenza* e del *divieto di cumulo*:

- il *principio dell'efficacia* implica che gli aiuti devono essere efficaci, nel senso che devono consentire alle imprese beneficiarie di risolvere in modo definitivo le difficoltà economiche che giustificano la loro concessione e di operare alle condizioni normali del mercato;

- il *principio della proporzionalità* implica che gli aiuti siano limitati, tanto per il loro contenuto, quanto per la loro durata, alle misure strettamente necessarie per consentire alle imprese beneficiarie di ritrovare una posizione sul mercato;

- il *principio della contropartita* implica una concreta partecipazione del beneficiario, nel senso che le imprese beneficiarie di aiuti devono contribuire in proprio alla soluzione delle loro difficoltà, in particolare con azioni di ristrutturazione o con l'autofinanziamento;

- il *principio della trasparenza* impone che la natura e la portata dell'aiuto siano verificati sulla base di tutti gli elementi necessari: la forma utilizzata, la consistenza prevista, l'obiettivo operativo, i mezzi finanziari, le ragioni derogatorie. Di qui l'obbligo di completa informazione a carico degli Stati e di motivata valutazione a carico della Commissione;

- il *principio del divieto di cumulo* stabilisce che i diversi massimali previsti dalle differenti normative non possono comunque essere superati, né con la moltiplicazione di erogazioni risultanti di valore inferiore, né con la sommatoria di sovvenzioni provenienti da differenti regimi.

Da un punto di vista formale, gli strumenti tramite i quali la Commissione rende noti detti criteri variano in funzione del tipo d'aiuto considerato e possono consistere in regolamenti, direttive, comunicazioni, discipline, orientamenti o lettere indirizzati dalla Commissione agli Stati membri.

Le implicazioni di questa varietà di strumenti sono notevoli, in particolare quanto alla procedura da seguire per la loro adozione o alla forza vincolante degli uni o degli altri. Relativamente a quest'ultimo aspetto, è opportuno rammentare che, ai sensi dell'art. 189 TFUE, i *regolamenti* sono obbligatori in tutti i loro elementi, mentre le *direttive* vincolano soltanto per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Le *comunicazioni*, le *discipline*, gli *orientamenti* e le *lettere* costituiscono atti *sui generis*, in quanto non sono previsti dall'art. 189 e, di conseguenza, in linea di massima sono privi di qualsiasi forza vincolante. Si ammette tuttavia che a questi atti *sui generis* possa

essere riconosciuto il carattere vincolante quando siano stati oggetto di un accordo formale tra la Commissione e tutti gli Stati membri²³².

Indipendentemente dal loro carattere vincolante o meno, gli atti sopra menzionati non incidono sull'obbligo di notificare gli aiuti o di soprassedere alla loro concessione fino a quando la Commissione non abbia adottato una decisione di autorizzazione nei loro confronti. Come già affermato, questi atti indicano semplicemente i criteri in base ai quali la Commissione autorizzerà gli aiuti in essi contemplati, in deroga al divieto di principio enunciato nell'art. 107 paragrafo 1.

L'operato della Commissione è esercitato sotto il controllo della Corte di Giustizia europea che, se da un lato non può svolgere le funzioni attribuite dal TFUE alla Commissione (quindi sostituire la propria valutazione a quella della Commissione), dall'altro può stabilire se l'operato della Commissione sia viziato da *errore* o da *sviamento di potere*; si tratta di un controllo formale (sul rispetto delle norme di procedura, sull'obbligo di motivazione e sull'esistenza dei requisiti di legittimità richiesti per gli atti comunitari) che non può riguardare il merito.

47. (SEGUE) LE TRE PRINCIPALI CATEGORIE DI DEROGHE EX PARAGRAFO 3: AIUTI REGIONALI, ORIZZONTALI E SETTORIALI

Gli aiuti che possono essere compatibili con il mercato comune, *ex art. 107 paragrafo 3 TFUE*, sono classificabili in tre grandi categorie:

- 1) aiuti regionali;
- 2) aiuti settoriali;
- 3) aiuti orizzontali.

Gli aiuti regionali – Gli aiuti regionali sono quegli che vengono concessi, a mezzo di leggi regionali o statali, al fine di favorire lo sviluppo delle *regioni o parti di regioni c.d. svantaggiate*, essenzialmente attraverso incentivi agli investimenti iniziali delle imprese o più raramente tramite l'erogazione di aiuti al funzionamento.

Con riferimento agli aiuti erogati dalle regioni, è stato affermato che «l'istituzione di un sistema che assicuri che la concorrenza nel mercato comune non venga alterata ... implica che le imprese possano decidere per conto loro ove localizzarsi e che tale scelta non sia sviata o indotta da condizionamenti»²³³. Tuttavia, considerando che tali interventi di sostegno possono contribuire a realizzare gli obiettivi della Unione europea, in particolare l'obiettivo della *coesione economica e sociale* (artt. 4, 14 e 174 TFUE), essi rientrano nelle

²³² Finora tale accordo si è avuto soltanto per la comunicazione sugli aiuti regionali e per la disciplina applicabile agli aiuti al settore delle fibre sintetiche. Le altre comunicazioni, discipline, orientamenti e lettere della Commissione agli Stati membri hanno invece un valore puramente indicativo quanto alla valutazione che la Commissione può riservare agli aiuti in essi contemplati (Corte di Giustizia sent. 24 febbraio 1987, causa C - 310/85, *Deufil*; 24 marzo 1993, causa C-313/90 *CIRFS*).

²³³ L'affermazione è dell'Avvocato Generale nel caso deciso dalla Corte di Giustizia sent. 14 ottobre 1987, *Germania/Commissione*, causa C 248/84.

categorie di aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 107 paragrafo 3 TFUE²³⁴.

In quest'ottica, possono trovare applicazione le deroghe previste dalle lett. *a*) e *c*) dall'art. 107 paragrafo 3 TFUE, allorché l'intervento di sostegno sia finalizzato rispettivamente a:

a) «favorire lo sviluppo economico delle *regioni* ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di disoccupazione». Si tratta degli aiuti di Stato a favore di regioni *svantaggiate rispetto alla media europea* (c.d. «*sottosviluppo assoluto*»), nel senso che la situazione di sottosviluppo della regione viene individuata con riferimento al livello medio di sviluppo esistente nella Unione europea;

c) «agevolare lo sviluppo di ... talune *regioni* ..., sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Si tratta degli aiuti destinati ad aree a livello nazionale in difficoltà (c.d. «*sottosviluppo relativo*»), ossia di aiuti che gli Stati membri possono riconoscere a regioni *svantaggiate rispetto alla media nazionale*.

Quanto, poi, alla tipologia degli aiuti in questione, questi dovrebbero garantire un supporto agli investimenti iniziali (es. creazione di stabilimenti nuovi, ampliamento di stabilimenti esistenti, diversificazione della produzione, cambiamento del processo di produzione); in casi eccezionali possono consistere anche in aiuti al funzionamento (es. costi per gli stipendi, costi dei trasporti, affitti).

Secondo gli orientamenti della Commissione europea, gli aiuti regionali possono concepirsi soltanto se *utilizzati parsimoniosamente* e se *concentrati sulle regioni più svantaggiate*. Se, per contro, gli aiuti fossero generalizzati e diventassero la regola, verrebbe meno il loro carattere di incentivo e si annullerebbe il loro impatto economico; nel contempo, essi falserebbero le regole del mercato e arrecherebbero pregiudizio

²³⁴ In relazione agli aiuti di Stato a finalità regionale, la Commissione ha affermato che «l'obiettivo prioritario della coesione economica e sociale richiede un rigoroso controllo sugli aiuti nelle regioni più prospere per garantire che l'impatto degli aiuti approvati per lo sviluppo delle regioni meno favorite della Unione europea non sia annullato da ingenti aiuti concessi nelle regioni più ricche» (cfr. Commissione europea, *XX relazione sulla politica della concorrenza, 1991*, paragrafo 158). La Corte di Giustizia ha riconosciuto che la Commissione gode di un ampio potere discrezionale nella valutazione dell'applicabilità al caso concreto delle deroghe di cui all'art. 107 paragrafo 3 TFUE, precisando che l'esercizio di tale potere comporta «valutazioni di carattere economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario» (cfr. Corte di Giustizia sent. 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia*, paragrafo 34; sent. 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia*, paragrafo 49; sent. 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Belgio*, paragrafo 56). Pertanto, non è sufficiente ai fini della compatibilità che l'aiuto persegua interessi puramente nazionali o locali, dovendo esso contribuire alla *promozione di obiettivi di interesse comunitario* (cfr. Corte di Giustizia sent. 24 febbraio 1987, causa C 310/85, *Deufil*, con la quale ha avallato la decisione della Commissione che aveva dichiarato incompatibile con il mercato comune un aiuto regionale inteso ad aumentare la capacità produttiva di un settore che soffriva a livello comunitario di rilevanti capacità eccedentarie di produzione).

all'efficacia dell'economia comunitaria nel suo complesso²³⁵. In sostanza, eventuali deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, di cui all'art. 107 paragrafo 1 TFUE, possono essere concesse «soltanto se è possibile garantire un *equilibrio tra le distorsioni della concorrenza che ne derivano e i vantaggi dell'aiuto in termini di sviluppo di una regione sfavorita*»²³⁶. Affinché tale condizione sia soddisfatta, le regioni interessate devono presentare determinati requisiti. In particolare:

- il riferimento al *tenore di vita anormalmente basso* e alla *grave forma di disoccupazione*, di cui all'art. 107 paragrafo 3 lett. a) TFUE, «dimostra che la deroga riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Unione europea nel suo complesso»²³⁷. Secondo la Commissione europea tali condizioni sono soddisfatte nelle regioni in cui il *PIL pro capite* misurato in termini di parità di potere di acquisto non superi il 75% della media comunitaria nell'arco temporale di tre anni²³⁸;

- a differenza dell'art. 107 paragrafo 3 lett. a) TFUE, la formulazione della lett. c) del medesimo articolo lascia alla Commissione europea una maggiore flessibilità nel definire le condizioni per l'applicazione della deroga volta ad agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche²³⁹. In tale ambito, la situazione economica delle aree interessate va valutata non solo con riferimento alla media comunitaria ma anche *rispetto al contesto nazionale*. In particolare, l'individuazione delle regioni ammissibili avviene applicando una metodologia di calcolo che considera le differenze esistenti tra il *PIL pro capite* misurato in termini di potere di acquisto e il *tasso di disoccupazione dell'area interessata rispetto al singolo Stato membro*, per poi rapportare tali risultati ad un *apposito indice europeo*, che esprime la posizione dei diversi Stati membri in relazione a tali parametri all'interno dell'UE. Quanto più tali parametri individuano in uno Stato membro una situazione migliore rispetto alla media comunitaria, tanto maggiore deve risultare la disparità regionale all'interno del contesto nazionale.

Al fine di fornire un quadro complessivo delle zone che possono beneficiare di queste tipologie di aiuti, la Commissione adotta la c.d. *carta degli aiuti regionali*, contenente: l'elenco delle regioni di uno Stato membro ammesse a beneficiare delle deroghe di cui alle lett. a) e c), in cui possono essere concessi alle imprese aiuti pubblici agli investimenti, sia nazionali che comunitari (le c.d.

²³⁵ Cfr. orientamenti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, in *G.U.C.E.* C 54 del 4 marzo 2006.

²³⁶ Cfr. orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, *cit.*

²³⁷ Corte di Giustizia sent. 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania/Commissione*, paragrafo 19.

²³⁸ Cfr. orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, *cit.*

²³⁹ Cfr. Corte di Giustizia sent. 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania/Commissione*, paragrafo 19, dove si legge: «la deroga di cui alla lett. c) ha una portata più ampia in quanto consente lo sviluppo di determinate regioni, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lett. a), purché gli aiuti che vi sono destinati non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Questa disposizione attribuisce alla Commissione il potere di autorizzare sovvenzioni destinate a promuovere lo sviluppo economico delle regioni di uno Stato membro che sono sfavorite rispetto alla media nazionale».

«aree assistite»); i massimali d'intensità degli aiuti autorizzati per ciascuna regione dalla Commissione.

Gli aiuti settoriali – Gli aiuti di Stato possono essere, altresì, ritenuti compatibili con il mercato comune qualora «siano destinati ad agevolare lo sviluppo di talune *attività economiche*», ai sensi della lett. c) dell'art. 107 paragrafo 3 TFUE. In tale ambito rientrano gli aiuti di carattere settoriale e quelli di natura orizzontale.

Gli *aiuti settoriali (o specifici)* sono quelli effettuati a favore di *determinati settori dell'attività economica*, che presentano particolari problemi o condizioni. Tra gli aiuti settoriali assumono una particolare importanza gli aiuti ai settori in difficoltà, i c.d. «*settori sensibili*», in relazione ai quali la Commissione ha adottato norme specifiche, o settoriali, che definiscono la sua posizione in merito alla concessione di aiuti di Stato. Si tratta attualmente dei settori seguenti:

- produzione audiovisiva;
- carbone;
- elettricità;
- servizi postali;
- costruzione navale;
- industria dell'acciaio e delle fibre sintetiche²⁴⁰.

In genere, trattandosi di settori caratterizzati da situazioni di sovraccapacità produttiva, la Commissione europea autorizza unicamente gli aiuti erogati nel quadro di *programmi di ristrutturazione finalizzati ad una riduzione della capacità produttiva*. In sostanza, non sono ammessi aiuti che portino ad una maggiore capacità di produzione, sicché l'aiuto viene ammesso soltanto a condizione che sia associato ad una riduzione di capacità.

Un discorso a parte va fatto per *agricoltura, pesca e acquacoltura*, settori nei quali le norme generali in materia di aiuti non trovano applicazione; il TFUE stabilisce, infatti, che in questi settori le regole di concorrenza valgono solo nella misura determinata dal Consiglio.

Per quanto riguarda i *trasporti*, esistono norme particolari nel settore del trasporto ferroviario, aereo, marittimo e per via navigabile. Le norme generali valgono viceversa nel settore del trasporto su strada, compresa la regola *de minimis* (con una soglia massima fissata in euro 100.000, e non in euro 200.000, in tre esercizi finanziari, con esclusione dell'acquisto di veicoli per il trasporto di merci su strada per conto terzi).

Gli aiuti orizzontali – Gli *aiuti orizzontali (o intersettoriali)* sono quelli destinati a far fronte a difficoltà che possono sorgere in *tutti i settori dell'attività economica e in ogni regione*.

La Commissione ha adottato tutta una serie di orientamenti, discipline o regolamenti che stabiliscono i criteri applicati alle seguenti categorie di aiuti:

- aiuti alle piccole e medie imprese;

²⁴⁰ In tali settori, la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato comune avviene sulla base di specifiche discipline (regolamenti, direttive e decisioni comunitarie).

- aiuti alla ricerca e sviluppo;
- aiuti per la tutela dell'ambiente;
- aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà;
- aiuti all'occupazione;
- aiuti alla formazione professionale;
- aiuti per incentivare il capitale di rischio;
- aiuti concessi sotto forma di garanzie.

La compatibilità delle agevolazioni in queste aree rientra nella deroga di cui all'art. 107 paragrafo 3 lett. c) TFUE

Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione singolarmente ogni caso di aiuto, salva l'applicabilità dell'esenzione *de minimis* o dei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica.

48. GLI AIUTI DI STATO A SOGGETTI CHE SVOLGONO SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

Si è detto che possono esservi enti senza scopo di lucro che esercitano attività economiche, così come possono esservi imprese che svolgono attività non economiche, quali i *servizi di interesse generale*. Ferma restando la necessità di una valutazione caso per caso, in linea di principio solo nella prima ipotesi si configurano aiuti rilevanti ai fini del TFUE.

Pertanto, se una sovvenzione pubblica va a beneficio di un soggetto che svolge un *servizio pubblico*, tale misura di aiuto deva essere analizzata alla luce dei principi applicabili ai contributi a favore di soggetti che forniscono *servizi di interesse generale*. La materia è disciplinata dall'art. 106 paragrafo 2 TFUE, ai sensi del quale «*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ... sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione*».

Una definizione di *servizi di interesse economico generale* è contenuta nella normativa adottata dalla Commissione europea nel dicembre 2011 e costituita da una *Comunicazione*²⁴¹, da una *Comunicazione-Disciplin*²⁴² e da una *Decisione*²⁴³. In particolare:

- la *Comunicazione-Disciplin* analizza i casi di *servizi di interesse economico generale* che devono essere notificati alla Commissione;
- la *Decisione* si occupa degli aiuti a talune categorie di *servizi di interesse economico generale* che non devono essere notificati alla Commissione.

²⁴¹ Si tratta della Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, in *G.U.C.E.* n. 8 del giorno 11 gennaio 2012.

²⁴² Trattasi della *Disciplin* dell'UE relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, in *G.U.C.E.* n. 8 del giorno 11 gennaio 2012.

²⁴³ Si tratta della *Decisione* della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106 paragrafo 2 TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, in *G.U.C.E.* n. 8 del giorno 11 gennaio 2012.

Dalla normativa comunitaria sopra richiamata risulta che i *servizi di interesse economico generale* sono servizi con caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche e che gli Stati membri godono di ampia autonomia e discrezionalità sia nel definire quali servizi sono considerati di interesse economico generale, sia nel compensare i prestatori di tali servizi.

Si tratta di un concetto – quello di servizi di interesse economico generale – in costante evoluzione, che è influenzato dalle esigenze dei cittadini, dagli sviluppi tecnologici e del mercato e dalle preferenze sociali e politiche dello Stato membro interessato. Con riferimento a quest'ultimo punto, la Commissione si deve limitare alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri nel definire un servizio come di interesse economico generale, sulla base della considerazione generale che *un qualunque servizio di interesse economico generale deve comunque essere destinato ai cittadini e deve essere svolto nell'interesse dell'intera società*.

a) La *Comunicazione* esclude la natura economica di tutta una serie di attività (punti 16 e ss.), che, pertanto, fuoriescono dalla possibile definizione di servizi di interesse economico generale. Si tratta, tra le altre, delle seguenti attività:

- le attività poste in essere dallo Stato nell'esercizio del suo *potere d'imperio* o da altre pubbliche autorità, quali ad esempio le forze armate o le forze di pubblica sicurezza, la sicurezza e il controllo della navigazione aerea e del traffico marittimo, la sorveglianza antinquinamento, l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle sentenze di reclusione;

- le attività connesse alla *sicurezza sociale*, a condizione che si basino sul *principio di solidarietà*²⁴⁴;

- le attività di *assistenza sanitaria*, a condizione che gli ospedali siano finanziati dai contributi sociali e prestino i propri servizi gratuitamente agli iscritti sulla base di una copertura universale²⁴⁵;

- le attività di *istruzione pubblica* (dagli asili nido alle Università), a condizione che il servizio scolastico sia finanziato e controllato dallo Stato e gli eventuali contributi privati degli allievi coprano solo una frazione del costo effettivo del servizio;

- le attività di *ricerca, sviluppo e innovazione*, a condizione che non si sia in presenza di attività economica, il che accade se gli organismi di ricerca svolgono attività di formazione per disporre di maggiori risorse umane meglio qualificate, ovvero se la ricerca è di tipo fondamentale ovvero se vi è diffusione dei risultati della ricerca.

²⁴⁴ La natura economica delle *attività connesse alla sicurezza sociale* è esclusa se l'iscrizione al regime previdenziale è obbligatoria, il regime persegue un fine esclusivamente sociale, le prestazioni sono autonome rispetto ai contributi versati, se non vi è necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato, se vi è controllo dello Stato sul regime. Per contro, si ha di massima natura economica se l'iscrizione è facoltativa, se la prestazione previdenziale dipende dall'ammontare dei contributi versati e dai risultati finanziari del regime, se l'ente previdenziale ha fini di lucro, se si possono ricevere prestazioni complementari rispetto a quanto previsto da un regime di base. Se un regime è misto, la sua classificazione dipenderà da un'analisi dei diversi elementi e dalla loro rispettiva importanza.

²⁴⁵ La natura economica delle *attività di assistenza sanitaria* sussiste per i servizi sanitari forniti a pagamento (anche tramite assicurazioni), sia che si tratti di strutture private che pubbliche.

La Comunicazione citata, nel richiamare l'orientamento dei giudici comunitari²⁴⁶, chiarisce che, affinché la compensazione con fondi pubblici di costi sostenuti da un soggetto esercente servizi di interesse economico generale non configuri aiuto di Stato, occorre che sussistano i seguenti quattro criteri cumulativi:

1) il soggetto beneficiario deve svolgere un servizio pubblico chiaramente definito, nel senso che occorre una concessione di servizio pubblico che definisca chiaramente e in maniera oggettiva gli obblighi delle imprese in questione²⁴⁷;

2) i parametri per il calcolo della compensazione devono essere preordinati, oggettivi e trasparenti;

3) la compensazione non deve eccedere i costi necessari a svolgere il servizio pubblico, includendo un ragionevole profitto;

4) il soggetto che svolge il servizio pubblico deve essere scelto con gara pubblica oppure la compensazione deve essere parametrata ai costi normali di un'impresa ben amministrata.

Se anche uno soltanto di tali criteri non è soddisfatto, si è in presenza di un aiuto di Stato.

b) La *Decisione* stabilisce le condizioni che esentano dagli obblighi di notifica taluni aiuti concessi sotto forma di compensazione per i servizi di interesse economico generale, posto che tali aiuti si presumono compatibili con l'art 106 paragrafo 2 TFUE. In particolare, gli aiuti coperti dalla *Decisione* in esame sono:

- le compensazioni di *importo inferiore ai 15 milioni di euro annui* per servizi di interesse economico generale al di fuori del settore dei trasporti e relative infrastrutture;

- le compensazioni agli *ospedali*;

- le compensazioni per *servizi sociali in materia di assistenza sanitaria*, anche di lunga durata, *servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza sociale di gruppi vulnerabili*;

- le compensazioni per *collegamenti aerei e marittimi verso le isole* con traffico annuale medio non superiore a 300.000 passeggeri;

- le compensazioni per servizi di interesse economico generale relativi a *porti* con traffico annuale medio non superiore a 300.000 passeggeri e *aeroporti* con traffico annuale medio non superiore a 200.000 passeggeri.

c) La *Comunicazione-Disciplin*a governa le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che esulano dalla citata *Decisione* e che, pertanto, sono soggette all'obbligo di notifica. La Commissione, infatti, può autorizzare compensazioni per servizi di effettivo interesse economico generale.

Gli Stati membri non possono creare e affidare servizi di interesse economico generale quando esistano imprese operanti in normali condizioni di mercato che

²⁴⁶ Cfr. Corte di Giustizia, causa C 280/00, *Altmark Trans GmbH/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

²⁴⁷ Sul punto, importanti chiarimenti sono forniti nella *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, appalti pubblici e mercato interno*, del 7 dicembre 2010, SEC 2010.

forniscano o che possano fornire servizi analoghi in modo soddisfacente e a condizioni (prezzo, continuità, qualità, accesso al servizio) coerenti col pubblico interesse.

**49. L'ART. 108 TFUE E IL CONTROLLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA:
L'OBBLIGO DELLA NOTIFICA E LA NECESSITÀ DELLA AUTORIZZAZIONE**

Il controllo della Commissione europea in materia di aiuti di Stato è disciplinato dall'art. 108 TFUE, che di seguito si riporta integralmente:

«1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'art. 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli artt. 258 e 259.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'art. 107 o ai regolamenti di cui all'art. 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'art. 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'art. 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo».

La procedura di controllo degli aiuti di Stato è disciplinata dall'art. 108 TFUE, che prevede l'obbligo degli Stati membri di informare (*obbligo di notifica*) la Commissione di ciascun progetto di aiuti nuovi o modifica di aiuti esistenti, al fine di ottenere la autorizzazione preventiva della Commissione stessa (c.d. *clausola di sospensione* o *standstill*).

La notifica deve avvenire prima che l'aiuto sia attuato, ossia non solo prima dell'effettiva erogazione, ma anche prima della conclusione del procedimento normativo lo approva.

In sostanza, non è consentito allo Stato membro di attivare alcun aiuto prima della autorizzazione dalla Commissione, che è il solo organismo competente a decidere se si sia in presenza di un aiuto di Stato e, se del caso, se siano applicabili le deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 107.

Qualunque aiuto attivato in assenza dell'approvazione della Commissione è *illegale*; conseguentemente:

- la Commissione deve ordinarne la restituzione da parte dei beneficiari;
- i giudici nazionali sono competenti ad effettuare il relativo recupero.

50. I REGOLAMENTI DI ESENZIONE E I REGOLAMENTI SUGLI AIUTI *DE MINIMIS*

A norma dell'art. 109 TFUE, «*il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'art. 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura*».

In applicazione del citato art. 109 TFUE, il Consiglio europeo ha avviato nel 1998 un processo di semplificazione delle procedure sugli aiuti di Stato, adottando il *regolamento (CE) n. 994/98 del 7 maggio 1998*, con cui ha autorizzato la Commissione ad adottare i c.d. *regolamenti di esenzione*, ossia regolamenti che consentono alla Commissione di dichiarare *ex ante* alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il TFUE, escludendoli dagli obblighi della preventiva notifica e dell'approvazione della Commissione stessa.

In sostanza, in forza del citato regolamento (CE) n. 994/98, la Commissione può adottare appositi regolamenti (c.d. *di esenzione*) che consentono agli Stati membri di varare provvedimenti recanti aiuti di Stato che, purché rispettosi delle condizioni specificate nei regolamenti stessi, sono considerati compatibili con il mercato comune e non sono soggetti all'obbligo della notifica di cui all'art. 108 paragrafo 3 TFUE.

Tali aiuti, benché esentati dall'obbligo di notifica, sono sottoposti – salvo eccezioni – ad un obbligo di trasmissione di informazioni sintetiche alla Commissione entro i termini stabiliti dai regolamenti stessi, ai fini della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*²⁴⁸.

Avvalendosi di questa facoltà, la Commissione ha adottato nel tempo una serie di regolamenti, che possono essere distinti in:

1) *regolamenti di esenzione per categoria*, ossia regolamenti che dichiarano alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE;

²⁴⁸ Per i provvedimenti che rientrano nei *regolamenti di esenzione* esiste solo un obbligo in capo all'ente erogatore di inviare alla Commissione una sommaria descrizione della misura entro 20 giorni lavorativi dal momento di concessione dell'aiuto. Se l'aiuto rientra nella regola *de minimis* non vi è nemmeno l'obbligo di tale comunicazione.

2) i *regolamenti sugli aiuti de minimis*, ossia regolamenti che dispensano dall'obbligo di notifica talune categorie di aiuti che non superano un importo prestabilito e che sono concessi a un'impresa in un determinato arco di tempo.

1) I *regolamenti di esenzione* devono specificare per ciascuna categoria di aiuti:

- la finalità dell'aiuto;
- le categorie di beneficiari;
- i massimali espressi o in termini di intensità dell'aiuto in relazione ad un insieme di costi ammissibili o in termini di importi massimi;
- le condizioni relative al cumulo degli aiuti;
- le condizioni del controllo.

I regolamenti di esenzione, inoltre, possono:

- fissare massimali o altre condizioni per la notifica dei casi di erogazione di singoli aiuti;
- escludere certi settori dal loro ambito di applicazione;
- subordinare ad ulteriori condizioni la compatibilità dell'aiuto esentato ai sensi dei regolamenti stessi.

In esecuzione del sopra riportato regolamento n. 994/98, la Commissione europea ha adottato il *regolamento generale di esenzione per categoria* (regolamento UE n. 651/2014 del 17 giugno 2014)²⁴⁹ con cui ha dichiarato alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune, esentandoli dall'obbligo di notifica alla Commissione. Si tratta di categorie di aiuti di Stato idonei ad apportare vantaggi per la creazione di posti di lavoro e la competitività dell'Europa.

Il regolamento generale di esenzione è particolarmente importante per le piccole e medie imprese (PMI) in quanto tutte le misure da esso previste possono essere concesse alle PMI ed alcune sono addirittura appositamente concepite per loro. In particolare, il regolamento generale di esenzione per categoria si applica alle seguenti categorie di aiuti:

- a) aiuti a finalità regionale;
- b) aiuti alle PMI sotto forma di aiuti agli investimenti, aiuti al funzionamento e accesso delle PMI ai finanziamenti;
- c) aiuti per la tutela dell'ambiente;
- d) aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione;
- e) aiuti alla formazione;
- f) aiuti all'assunzione e all'occupazione di lavoratori svantaggiati e di lavoratori con disabilità;
- g) aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali;
- h) aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote;
- i) aiuti per le infrastrutture a banda larga;
- j) aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio;
- k) aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali;
- l) aiuti per le infrastrutture locali.

Affinché un aiuto rientri in una delle categorie contemplate dal regolamento generale di esenzione, deve rispettare determinate condizioni, previste dal regolamento

²⁴⁹ Il regolamento UE n. 651/2014 del 17 giugno 2014 ha sostituito, a partire dal 1° luglio 2014, il precedente regolamento CE n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

stesso, per assicurare che favorisca nuove attività che altrimenti non sarebbero realizzabili e promuova lo sviluppo economico senza falsare indebitamente la concorrenza. In particolare, l'esenzione si applica se è garantito l'*effetto di incentivazione dell'aiuto*, e cioè:

- per le PMI beneficiarie, se prima dell'avvio dei lavori è stata presentata domanda d'aiuto;

- per le grandi imprese, oltre alla condizione testé citata, occorre che sia soddisfatta anche almeno una delle seguenti condizioni: grazie all'aiuto deve essere dimostrato un incremento rilevante delle dimensioni o dell'ambito di applicazione o dell'importo totale speso per il progetto o l'attività o, infine, un incremento rilevante nella velocità di completamento del progetto e/o dell'attività in questione. La grande impresa, inoltre, deve dimostrare, alternativamente, che il progetto di investimento non sarebbe stato eseguito in quanto tale nella regione assistita interessata. In caso di assunzione di lavoratori svantaggiati, occorre dimostrare un incremento netto del numero di dipendenti svantaggiati/disabili.

Se queste condizioni sono soddisfatte, lo Stato membro può concedere immediatamente l'aiuto senza notifica preventiva alla Commissione, che deve unicamente informare per mezzo di una semplice scheda informativa e solo dopo aver concesso l'aiuto.

Il regolamento si applica alle forme di aiuto *trasparenti*, ossia alle sovvenzioni e agli abbuoni di interesse, ai prestiti nei quali l'equivalente sovvenzione lordo tiene conto del tasso di riferimento, ai regimi di garanzia, alle misure fiscali (con un limite massimo) e ad alcuni tipi di anticipi rimborsabili.

Al fine di garantire il rispetto delle intensità massime consentite, il regolamento generale di esenzione pone precisi *limiti di cumulo*, indipendentemente dal fatto che il sostegno sia finanziato tramite risorse locali, regionali, nazionali o comunitarie. Il cumulo di varie misure contemplate dal regolamento generale di esenzione è possibile nella misura in cui queste riguardano differenti costi ammissibili. Il cumulo non è consentito per i costi che si sovrappongono in tutto o in parte, nella misura in cui ciò determini il superamento dell'intensità di aiuto massima applicabile a norma del regolamento generale.

Le misure di aiuto non comprese nel regolamento generale di esenzione possono essere autorizzate secondo la procedura tradizionale della notifica alla Commissione che effettuerà la sua valutazione in base agli orientamenti e alle discipline esistenti.

Ai fini di trasparenza, è fatto obbligo agli Stati di trasmettere alla Commissione entro 20 giorni lavorativi una sintesi delle informazioni relative a tali misure. La Commissione darà notizia dell'avvenuto ricevimento e la sintesi sarà pubblicata sulla *G.U.C.E.*

2) I *regolamenti de minimis* riguardano categorie di aiuti di Stato che, secondo il disposto dell'art. 109 TFUE, sono dispensati dall'obbligo di notifica. In particolare, con il citato regolamento n. 994/98 il Consiglio ha deciso di esentare dall'obbligo di notifica gli aiuti *de minimis*, ossia gli aiuti che non superano un importo prestabilito concessi a un'impresa unica in un determinato arco di tempo.

In esecuzione del sopra riportato regolamento n. 994/98, la Commissione europea ha adottato il *regolamento (CE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013* relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE agli aiuti *de minimis*.

Lo scopo del regolamento *de minimis* è quello di permettere agli Stati di sostenere alcuni settori di attività o imprese tramite la concessione di aiuti di *modesta entità* senza dover attendere un'autorizzazione da parte della Commissione e quindi semplificando e velocizzando le procedure. Ciò nel presupposto che aiuti di importo inferiore ad una soglia convenzionale non siano comunque idonei ad incidere nel mercato europeo ed a falsare la concorrenza. I benefici pubblici accordati alle imprese per un valore limitato a questo ammontare non vanno quindi notificati.

Il citato regolamento n. 1407/2013, applicabile dal 1° gennaio 2014 fino al 31 dicembre 2020, definisce *de minimis* le misure di aiuto concessi da uno Stato membro a un'impresa unica di importo *non superiore ad euro 200.000* nell'arco di *tre esercizi finanziari*²⁵⁰.

Il predetto massimale si applica a prescindere dalla forma dell'aiuto o dall'obiettivo perseguito ed indipendentemente dal fatto che l'aiuto concesso dallo Stato membro sia finanziato interamente o parzialmente con risorse provenienti dall'Unione. Ai fini del massimale, gli aiuti sono espressi in termini di sovvenzione diretta in denaro. Tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altri oneri.

Gli Stati sono tenuti a garantire la trasparenza delle procedure: è considerato *trasparente* un aiuto il cui ammontare può essere calcolato con precisione in anticipo, senza la necessità di effettuare una valutazione del rischio. In particolare, per essere considerati aiuti *de minimis* trasparenti, devono soddisfare specifiche condizioni gli aiuti sotto forma di prestiti, di conferimenti di capitale, di capitali di rischio e di garanzie:

- *aiuti sotto forma di prestiti*: sono trasparenti se l'impresa beneficiaria non è in difficoltà, se l'ESL è stato calcolato sulla base dei tassi di interesse di mercato, se il prestito è assistito dalle normali garanzie;

- *aiuti sotto forma di conferimenti di capitale*: sono trasparenti solo se l'importo totale dell'apporto pubblico è inferiore alla soglia *de minimis*;

- *aiuti sotto forma di capitale di rischio*: sono trasparenti solo se l'apporto di capitale pubblico è inferiore alla soglia *de minimis* per ogni impresa;

- *aiuti sotto forma di garanzie*: sono trasparenti se sono aiuti a imprese non in difficoltà, se il prestito cui è collegata la garanzia non supera euro 1.500.000 (euro 750.000 nel settore del trasporto su strada) e la garanzia non supera l'80% del prestito.

Il regolamento *de minimis* non si applica al settore della pesca (disciplinato da un regolamento *de minimis* specifico), dell'acquacoltura, delle attività collegate alle esportazioni, del carbone, dell'acquisizione di veicoli per il trasporto di merci su strada o di imprese in difficoltà o dell'incentivazione dell'uso di prodotti domestici al posto di quelli importati.

La disciplina del settore dell'agricoltura risulta, invece, suddivisa tra due testi: il regolamento generale disciplina la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, mentre la produzione primaria di prodotti agricoli rientra nell'ambito di applicazione di un regolamento *de minimis* specifico adottato dalla Commissione il 18 dicembre 2013. In particolare, ai sensi di quest'ultimo, in vigore dal 1° gennaio 2014, per l'applicazione dell'esenzione *de minimis* occorre soddisfare due condizioni: da un

²⁵⁰ Tale importo è ridotto ad euro 100.000 con riferimento agli aiuti concessi da uno Stato membro a un'impresa unica operante nel *settore del trasporto di merci su strada* per conto terzi nell'arco di tre esercizi finanziari.

lato, le imprese che ne beneficiano non devono ricevere aiuti per un ammontare superiore ad euro 15.000; dall'altro, non deve essere superato, nell'arco di tre esercizi finanziari, il *plafond* nazionale di aiuti.

In conseguenza del processo di modernizzazione sopra richiamato, è possibile distinguere due tipi di misure di aiuto:

a) *misure di aiuto esentate dall'obbligo di notifica*: si tratta di misure di aiuto individuali o regimi di aiuto che soddisfino tutte le condizioni definite in un regolamento di esenzione o in un regolamento *de minimis* e che non necessitano di notifica preventiva alla Commissione né di approvazione da parte della Commissione stessa. Lo Stato membro è tuttavia tenuto a sottoporre alla Commissione una descrizione sintetica della misura o del regime di aiuti nei 20 giorni successivi all'attivazione della misura stessa. Questo adempimento non è previsto per gli aiuti rientranti nel regolamento *de minimis*, con riferimento ai quali l'obbligo dello Stato membro consiste nel monitorare tale aiuto in linea con il regolamento;

b) *misure di aiuto soggette all'obbligo di notifica*: si tratta delle misure di aiuto che necessitano della autorizzazione della Commissione alla quale vanno preventivamente notificati. Agli aiuti soggetti a notifica non può essere data esecuzione prima che la Commissione abbia adottato una decisione di autorizzazione dell'aiuto.

51. IL CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO SVOLTO DALLA COMMISSIONE SECONDO LA PROCEDURA ORDINARIA

La procedura ordinaria di controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea è codificata dal *regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999*, reso attuativo con il *regolamento n. 794/04 della Commissione del 21 aprile 2004*.

Il regolamento n. 659/1999 disciplina:

- 1) gli aiuti nuovi (artt. 2-9);
- 2) gli aiuti illegali (artt. 10-15);
- 3) gli aiuti attuati in modo abusivo (art. 16);
- 4) gli aiuti esistenti (artt. 17-19).

52. (SEGUE) GLI AIUTI NUOVI

Per *aiuti nuovi* s'intendono le misure che istituiscono aiuti diversi da quelli esistenti o che modificano in maniera rilevante aiuti già esistenti.

Salvo i casi di applicazione dei regolamenti di esenzione, qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato²⁵¹. La Commissione informa immediatamente lo Stato membro interessato della ricezione della notifica. Come già anticipato, trattandosi di aiuti soggetti a notifica, alla misura non può essere data esecuzione prima che la Commissione abbia adottato una decisione di autorizzazione dell'aiuto.

²⁵¹ La notifica deve essere completa, nel senso che deve contenere tutte le informazioni atte a consentire alla Commissione di adottare una decisione.

Il controllo della Commissione sugli aiuti nuovi si svolge in due fasi:

- 1) una *fase necessaria* che si sostanzia in un esame preliminare;
- 2) una *fase eventuale* che inizia solo se la Commissione ha dubbi sulla compatibilità della misura notificata e che consiste in un procedimento d'indagine formale.

1) *La fase preliminare* – La fase preliminare è un esame sommario del progetto di aiuto. Compito della Commissione è di verificare se la misura sia manifestamente compatibile con la disciplina europea o se presenti criticità.

Le caratteristiche della fase preliminare sono:

- l'assenza di contraddittorio, nel senso che la Commissione non ha l'obbligo di invitare gli interessati a presentare osservazioni. Parimenti, gli interessati non hanno diritto di partecipare alla fase preliminare (se vengono autonomamente a conoscenza della misura statale notificata possono chiedere alla Commissione di aprire la procedura formale);

- l'ampio potere discrezionale della Commissione e l'assenza di obblighi informativi in ordine alle decisioni prese dalla Commissione stessa.

Sussiste invece l'*obbligo di motivazione*, nel senso che la Commissione deve motivare adeguatamente la sua decisione.

La fase preliminare, che inizia non appena la notifica le è pervenuta, può concludersi con una delle seguenti possibili decisioni della Commissione:

a) la misura notificata *non costituisce aiuto*;

b) la misura notificata è compatibile con il mercato comune (*decisione di non sollevare obiezioni*), nel senso che la Commissione, all'esito dell'esame preliminare, constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata. La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma dell'art. 107 TFUE;

c) la misura notificata presenta dubbi di compatibilità con il mercato comune e, quindi, la Commissione decide di avviare il procedimento d'indagine formale (*decisione di avviare il procedimento d'indagine formale*).

E' ammessa la possibilità per lo Stato membro di ritirare la notifica effettuata prima che la Commissione abbia adottato una decisione. Nel caso in cui la Commissione abbia avviato il procedimento d'indagine formale, essa provvede a dichiararlo chiuso.

Tutte le decisioni di cui alle precedenti lett. a), b) e c) devono essere adottate entro 2 mesi a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa. Se la Commissione non provvede ad adottare una decisione entro il termine di 2 mesi vale la regola del *silenzio assenso*, nel senso che l'aiuto si presume autorizzato dalla Commissione.

La decisione della Commissione all'esito della fase preliminare è pubblicata sulla *G.U.C.E.*

2) *La fase dell'indagine formale* – Si è detto che la Commissione, se ritiene che la misura notificata presenti dubbi di compatibilità con il mercato comune, decide di avviare il *procedimento d'indagine formale*, adottando a tal fine un'apposita decisione pubblicata sulla *G.U.C.E.* (decisione di avviare il procedimento d'indagine formale). Questa decisione espone sinteticamente i

punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone altresì i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune. La decisione, inoltre, invita lo Stato membro e tutti gli altri interessati a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese.

Il procedimento d'indagine formale consiste in una verifica approfondita della misura notificata e, a differenza di quanto avviene nell'esame preliminare, garantisce gli interessi di tutti i soggetti coinvolti: lo Stato membro; il (potenziale) beneficiario dell'aiuto; i (potenziali) soggetti concorrenti che adducono l'esistenza di un danno; le organizzazioni professionali. Gli interessi dei predetti soggetti vengono garantiti riconoscendogli, tra gli altri, i seguenti diritti:

- diritto di presentare osservazioni in seguito alla decisione della Commissione di dare inizio al procedimento d'indagine formale;
- diritto di ricevere copia delle decisioni adottate dalla Commissione;
- diritto di informare la Commissione sull'esistenza di un presunto aiuto illegale e di una presunta attuazione abusiva di aiuti²⁵².

Il tutto senza che al (potenziale) beneficiario dell'aiuto sia riconosciuta una posizione privilegiata rispetto agli altri soggetti interessati.

Resta fermo, comunque, che l'unico soggetto passivo del procedimento è lo Stato membro che ha avviato la procedura.

La fase di indagine formale può concludersi con una delle seguenti possibili decisioni:

a) la misura notificata *non costituisce aiuto*. In questo caso la Commissione constata, eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche, che la misura notificata non costituisce aiuto e lo dichiara mediante una decisione;

b) *decisione positiva*, che viene emessa quando la Commissione constata, eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche, che i dubbi relativi alla compatibilità della misura notificata con il mercato comune non sussistono più e, quindi, che l'aiuto è compatibile con il mercato comune, specificando quale sia la deroga applicata a norma del TFUE;

c) *decisione condizionale*, che viene emessa quando la Commissione subordina una decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione stessa;

d) *decisione negativa*, che viene emessa quando la Commissione constata che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato comune e, quindi, che all'aiuto in questione non può essere data esecuzione.

Tutte le decisioni di cui alle precedenti lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)* devono intervenire non appena risultino eliminati i dubbi di compatibilità che hanno determinato l'avvio del procedimento d'indagine formale e, per quanto possibile, vanno

²⁵² La Commissione, se ritiene che, in base alle informazioni in suo possesso, non vi siano motivi sufficienti per esprimere un parere sul caso, ne informa l'interessato. La Commissione, se adotta una decisione su un caso riguardante l'argomento delle informazioni fornite, invia copia di tale decisione alla parte interessata.

adottate entro 18 mesi dall'avvio della procedura, salvo proroga concordata tra la Commissione e lo Stato membro interessato. Una volta scaduto il termine di 18 mesi, se lo Stato membro interessato ne fa richiesta, la Commissione, entro 2 mesi, prende una decisione in base alle informazioni in suo possesso. Se del caso, qualora le informazioni fornite non siano sufficienti per stabilire la compatibilità, la Commissione prende una decisione negativa.

53. (SEGUE) GLI AIUTI ILLEGALI

Gli *aiuti illegali* sono i nuovi aiuti attuati in violazione degli obblighi procedurali previsti dall'art. 108 paragrafo 3 TFUE, quindi:

- gli aiuti attuati senza che sia stata effettuata la notifica alla Commissione;
- gli aiuti erogati prima dell'autorizzazione della Commissione;
- gli aiuti erogati in misura eccedente la misura fissata.

In presenza di presunti aiuti illegali la Commissione è tenuta ad esaminare senza indugio le informazioni in suo possesso, da qualsiasi fonte esse provengano (es. denunce di terzi, *mass media*, ecc.), chiedendo, se necessario, informazioni allo Stato membro interessato.

La procedura di controllo degli aiuti illegali inizia con la *richiesta di informazioni* allo Stato membro. Se quest'ultimo, nonostante l'eventuale sollecito fatto dalla Commissione, non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito o fornisce informazioni incomplete, la Commissione adotta una decisione con la quale ingiunge allo Stato membro di fornire le informazioni (*decisione di ingiunzione di fornire informazioni*), specificando le informazioni richieste e il termine entro il quale devono essere fornite.

Nel corso della procedura la Commissione può adottare *provvedimenti cautelari* nei confronti dello Stato erogante. In particolare, dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare:

- una *decisione di ingiunzione di sospensione*, ordinando allo Stato membro di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune;

- una *decisione di ingiunzione di recupero*, ordinano allo Stato membro di recuperare a titolo provvisorio ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. L'ingiunzione di recupero è ammessa a condizione che vengano rispettati i seguenti criteri: in base a una pratica consolidata non sussistono dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione; occorre affrontare una situazione di emergenza; esiste un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente. Una volta effettuato il recupero, la Commissione adotta una decisione entro i termini applicabili agli aiuti notificati.

Se, poi, uno Stato membro non si conforma ad un'ingiunzione di sospensione o ad un'ingiunzione di recupero, la Commissione, pur continuando a esaminare il caso nel merito in base alle informazioni a sua disposizione, può adire direttamente la Corte di giustizia UE affinché dichiari che il mancato rispetto della decisione configura una violazione del TFUE (*procedura di infrazione ex art. 258 TFUE*).

L'esame di presunti aiuti illegali può dar luogo ad una delle decisioni previste per gli aiuti nuovi. In questo caso, tuttavia, la Commissione non è vincolata al rispetto di alcun termine.

Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali, la Commissione impone allo Stato membro interessato di adottare senza indugio tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario (*decisione di recupero*) secondo le procedure, anche provvisorie, previste dalla legge dello Stato membro interessato; ciò a condizione che il recupero non sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. Il recupero dell'aiuto illegale, infatti, non può essere effettuato dalla Commissione (che può solo attivare la procedura di infrazione avanti alla Corte di giustizia *ex art. 258 TFUE*), ma spetta al giudice nazionale (unico competente a decidere sulle controversie in materia di aiuti illegali).

Il potere della Commissione di imporre il recupero di un aiuto illegale si prescrive in 10 anni, con decorrenza dal giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario²⁵³. Ogni aiuto per il quale è scaduto il periodo limite di 10 anni è considerato un aiuto esistente.

Una caratteristica essenziale dell'aiuto illegale è che il suo vizio genetico – sia che esso dipenda dall'omessa notifica, o dall'erogazione prima dell'autorizzazione o, ancora, da un'erogazione eccedente la misura fissata – non può essere sanato: l'aiuto è e resta illegale e la sopravvenuta decisione della Commissione che dovesse dichiarare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune non determinerebbe comunque alcuna sanatoria o convalida della sua illegalità.

54. (SEGUE) GLI AIUTI ATTUATI IN MODO ABUSIVO

Gli *aiuti attuati in modo abusivo* sono gli aiuti utilizzati dal beneficiario in violazione della decisione della Commissione. Si tratta di aiuti notificati e autorizzati, ma utilizzati non in conformità alla decisione.

La violazione, quindi, non riguarda il momento generico del procedimento autorizzativo, ma la fase successiva dell'utilizzo da parte del beneficiario.

La responsabilità dell'utilizzo dell'aiuto in maniera non conforme rispetto all'autorizzazione grava sul beneficiario dell'aiuto stesso, sebbene lo Stato membro interessato concorra con il beneficiario in caso di omesso controllo sul corretto utilizzo dell'aiuto.

In caso di aiuti attuati in modo abusivo la Commissione può *ingiungere la sospensione*, ma non può richiedere il *recupero provvisorio* (trattandosi di aiuti già autorizzati); la decisione di recupero può essere adottata solo al termine della valutazione sulla compatibilità dell'aiuto.

²⁵³ Il termine prescrizione è *interrotto* in presenza di qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro (che agisca su richiesta della Commissione) nei confronti dell'aiuto illegale; ogni interruzione fa ripartire il periodo da zero. Il termine prescrizione è *sospeso* per il tempo in cui la decisione della Commissione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte di giustizia UE.

55. (SEGUE) GLI AIUTI ESISTENTI

Gli *aiuti esistenti* sono:

- 1) aiuti esistenti prima dell'entrata in vigore del Trattato ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;
- 2) aiuti autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;
- 3) aiuti che si presumono autorizzati (c.d. aiuti autorizzati per silenzio assenso);
- 4) aiuti illegali per i quali è spirato il termine di prescrizione decennale per il recupero;
- 5) aiuti che al momento della loro attuazione non erano considerati aiuti, ma che successivamente lo sono diventati.

Gli aiuti esistenti sono soggetti al controllo permanente della Commissione per verificare (i) che non siano successivamente divenuti incompatibili e (ii) che lo Stato membro in fase di erogazione rispetti le eventuali condizioni imposte dalla Commissione nella decisione di autorizzazione.

Le fasi del controllo della Commissione sono le seguenti:

1) la Commissione, ritenendo che l'aiuto non è o non è più compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro della sua posizione preliminare, invitandolo a presentare *osservazioni* entro un mese;

2) se la Commissione, alla luce delle informazioni ricevute, conclude che l'aiuto non è o non è più compatibile con il mercato comune emette una *raccomandazione* in cui propone opportune misure (es. modificazioni sostanziali del regime di aiuti, introduzione di obblighi procedurali; abolizione del regime di aiuti). A questo punto occorre distinguere:

- se lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure;

- se, invece, lo Stato membro interessato rifiuta di attuare le misure proposte e la Commissione, dopo aver considerato gli argomenti dello Stato membro, continua a ritenere necessaria tale attuazione, la Commissione avvia il procedimento di indagine formale (quindi si applica, con gli opportuni adattamenti, la stessa procedura prevista per gli aiuti nuovi e gli aiuti illegali).

Le principali differenze tra il controllo degli aiuti esistenti e il controllo degli aiuti nuovi possono essere così riassunte:

- per gli aiuti esistenti lo Stato membro non è obbligato a sospendere l'erogazione fino a che la Commissione non ne dichiara l'incompatibilità (quindi lo Stato *medio tempore* può continuare ad erogare l'aiuto);

- per gli aiuti esistenti la Commissione non può adottare misure cautelari;

- per gli aiuti esistenti l'eventuale decisione negativa della Commissione ha effetti non retroattivi (*ex nunc*), senza possibilità di recupero di quanto già (legittimamente) erogato.

56. LA PROCEDURA DI CONTROLLO SEMPLIFICATA PER DETERMINATE CATEGORIE DI AIUTI

Per taluni tipi di aiuti di Stato è prevista una *procedura di esame semplificata* che la Commissione svolge in stretta cooperazione con lo Stato

membro interessato. La procedura è semplificata sia per la rapidità dell'indagine sia perché la Commissione deve soltanto verificare che la misura sia conforme alle norme e alle pratiche esistenti, senza esercitare i propri poteri discrezionali²⁵⁴.

Possono essere sottoposti all'esame semplificato solo gli aiuti notificati e che, sulla base dell'esperienza acquisita dalla Commissione nell'applicazione dell'art. 107 TFUE²⁵⁵, vengono normalmente autorizzati in quanto non danno adito a dubbi in merito alla loro compatibilità con il mercato comune, salvo circostanze particolari.

Il presupposto per l'applicazione della procedura semplificata è che, al termine della *fase di pre-notificazione* (che deve essere svolta, preferibilmente, con contatti via posta elettronica o in videoconferenza, secondariamente con riunioni), la Commissione accerti il rispetto di tutti i requisiti sostanziali e procedurali (obiettivi, struttura della misura, beneficiari, costi ammissibili, massimali, ecc.). Ove tali requisiti sussistano, la Commissione, entro 5 giorni dalla fine della fase della pre-notifica, comunica all'autorità nazionale che la misura può essere notificata con la procedura semplificata, nel qual caso la Commissione non formulerà ulteriori richieste di informazioni in fase di notifica, essendosi esaurite le richieste in fase di pre-notifica. Entro 2 mesi dalla comunicazione della Commissione che autorizza la procedura semplificata, l'autorità nazionale deve notificare.

La comunicazione della Commissione in *G.U.C.E.* n. C 136 del 16 giugno 2009 precisa le condizioni in base alle quali la Commissione può di norma emettere una decisione in forma abbreviata che dichiara taluni tipi di aiuti di Stato compatibili con il mercato comune secondo la procedura semplificata:

- qualora tutte le condizioni prescritte dalla comunicazione siano soddisfatte, la Commissione si adopererà per adottare una decisione in forma abbreviata di *insussistenza di aiuto* o di *assenza di obiezioni* entro 20 giorni lavorativi dalla data della notifica;

- qualora siano ravvisate riserve o esclusioni, la Commissione potrà ricorrere alla procedura ordinaria e, quindi, adottare una decisione in forma completa.

Le decisioni in forma abbreviata sono pubblicate in *G.U.C.E.* e nel sito *Internet* della Commissione.

²⁵⁴ La procedura di esame semplificata è disciplinata dalla Comunicazione della Commissione in *G.U.C.E.* n. C 136 del 16 giugno 2009, recante: «procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato».

²⁵⁵ Si vedano: disciplina comunitaria in materia di *aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione* (*G.U.* C 323 del 30.12.2006, pag. 1); orientamenti comunitari sugli *aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle PMI* (*G.U.* C 194 del 18.8.2006, pag. 2); disciplina comunitaria degli *aiuti di Stato per la tutela ambientale* (*G.U.* C 82 dell'1.4.2008, pag. 1); orientamenti in materia di *aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013* (*G.U.* C 54 del 4.3.2006, pag. 13); comunicazione della Commissione concernente la proroga della disciplina per gli *aiuti di Stato alla costruzione navale* (*G.U.* C 260 del 28.10.2006, pag. 7); comunicazione della Commissione relativa alla proroga della comunicazione facente seguito alla comunicazione della Commissione relativa a taluni aspetti giuridici riguardanti le *opere cinematografiche* e le *altre opere audiovisive* (*G.U.* C 134 del 16.6.2007, pag. 5).

La procedura semplificata si applica alle seguenti categorie di aiuti:

a) *categoria 1*: misure di aiuto che rientrano nelle sezioni «Valutazione *standard* degli orientamenti e delle discipline in vigore».

La procedura semplificata è autorizzata solo in seguito alla pre-notifica ove risultino soddisfatte le condizioni relative al tipo di beneficiari, ai costi ammissibili, all'intensità di aiuto e maggiorazioni, al massimale di notificazione individuale o importo massimo di aiuto, al tipo di strumento o aiuto utilizzato, al cumulo, all'effetto d'incentivazione, alla trasparenza, all'esclusione di beneficiari che siano destinatari di un ordine di recupero pendente.

La procedura semplificata si applica:

- agli aiuti al capitale di rischio;
- agli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di PMI;
- agli aiuti all'ambiente;
- agli aiuti regionali *ad hoc* inferiori alla soglia prevista per la notifica;
- agli aiuti al salvataggio nel settore manifatturiero;
- agli aiuti sotto forma di crediti all'esportazione nel settore della costruzione navale;
- agli aiuti al settore audiovisivo;

b) *categoria 2*: misure corrispondenti alla prassi decisionale consolidata della Commissione. Le misure in questione devono essere analoghe a misure già autorizzate dalla Commissione, in almeno tre casi negli ultimi 10 anni dalla data di prenotifica. Analogamente alla Categoria 1, la procedura semplificata è autorizzata solo in seguito alla pre-notifica, con particolare riferimento al soddisfacimento delle condizioni relative agli obiettivi della misura, al tipo di beneficiari, ai costi ammissibili, all'intensità di aiuto e maggiorazioni, al massimale di notificazione individuale, al cumulo, all'effetto d'incentivazione, alla trasparenza, all'esclusione di beneficiari che siano destinatari di un ordine di recupero pendente.

Le aree e i tipi di misure in questione devono riguardare:

- la conservazione del patrimonio culturale nazionale (siti storici e monumenti nazionali antichi);
- attività teatrali, danza e musica;
- promozione di lingue minoritarie;
- l'editoria;
- la connessione a banda larga in zone rurali;
- garanzie per il finanziamento della costruzione navale;
- sviluppo di infrastrutture locali che non hanno incidenza sugli scambi intracomunitari (es. realizzazione di una sala congressi, ricostruzione di una nave antica);
- proroga e/o modifica di regimi di aiuti esistenti non rientranti già nell'ambito della procedura semplificata;
- misure che rientrerebbero nel regolamento generale di esenzione, ma che ne sono escluse soltanto perché sono aiuti *ad hoc* e che, pur essendo poco trasparenti, hanno un equivalente sovvenzione lordo calcolato con un metodo già approvato dalla Commissione in almeno 3 decisioni a partire dal 2007 incluso;

c) *categoria 3*: proroga o estensione di regimi di aiuti esistenti. Godono della procedura di notifica semplificata le modifiche di regimi che prevedano:

- aumenti superiori al 20% della dotazione del regime;

- proroga al massimo di 6 anni di un regime di aiuto esistente autorizzato, con o senza aumento della dotazione;

- inasprimento delle condizioni per la concessione dell'aiuto, come la riduzione dell'intensità dell'aiuto o la riduzione delle spese ammissibili.

Con la procedura semplificata è normale che si passi per la fase di pre-notifica, a meno che la Commissione non inviti l'autorità notificante a procedere direttamente con la notifica.

57. LA TUTELA DAVANTI AL GIUDICE NAZIONALE ED EUROPEO: IL RUOLO DELLA COMMISSIONE E IL RUOLO DEL GIUDICE NAZIONALE

I giudici nazionali e la Commissione europea svolgono ruoli essenziali, ma distinti, nel contesto dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

Dal sistema delineato dal TFUE risulta che il ruolo principale della *Commissione europea* consiste nell'esaminare se le misure di aiuto proposte dagli Stati membri siano compatibili con il mercato comune sulla base dei criteri enunciati all'art. 107 paragrafi 2 e 3 TFUE. La valutazione della compatibilità è competenza esclusiva della Commissione.

I *giudici nazionali* tutelano i diritti soggettivi attribuiti ai privati dal diritto comunitario (es. recupero di un aiuto illegale; misure cautelari; risarcimento del danno), tenendo conto dell'efficacia e dell'applicabilità diretta dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE. Il ruolo dei giudici nazionali, che in ogni caso non può riguardare la valutazione della compatibilità dell'aiuto, dipende dal tipo di aiuto e dalla circostanza che detta misura sia stata o meno debitamente notificata e approvata dalla Commissione.

In particolare, in sede di applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE i giudici nazionali possono essere chiamati risolvere le seguenti controversie:

a) *stabilire se la misura oggetto di giudizio costituisca effettivamente un aiuto di Stato ai sensi del TFUE*²⁵⁶. Al riguardo la Corte di giustizia ha esplicitamente affermato che, al pari della Commissione europea, anche i giudici nazionali possono interpretare la nozione di aiuto di Stato²⁵⁷ e, ove sussistano dubbi interpretativi sulla nozione di aiuto di Stato, possono chiedere un apposito parere della Commissione. Ciò, peraltro, non pregiudica la possibilità o l'obbligo del giudice nazionale di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla questione ai sensi dell'art. 267 TFUE²⁵⁸;

²⁵⁶ Cfr. comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 9 aprile 2009 C 85/01), punto 8.

²⁵⁷ Corte di Giustizia, causa 78/76, *Steinike & Weinlig*, punto 14; causa C-39/94, *SFEI e altri*, punto 49; causa C-354/90, *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires e altri*, punto 10; causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, punto 39.

²⁵⁸ Il *rinvio pregiudiziale* (art. 267 TFUE) è lo strumento in forza del quale il giudice nazionale rivolge al giudice europeo un quesito pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di una norma o di un provvedimento europeo. Il rinvio è *obbligatorio* se il giudice nazionale è di ultima istanza; è *facoltativo* in caso contrario.

b) stabilire in merito all'applicabilità di un *regolamento di esenzione per categoria* o di un *regime di aiuti esistente* oppure *approvato*²⁵⁹: (i) qualora si tratti di decidere in merito all'applicabilità di un *regolamento di esenzione per categoria* o di un *regime di aiuti*, il giudice nazionale può unicamente valutare se siano soddisfatte tutte le condizioni stabilite dal regolamento di esenzione o dal regime di aiuti esistente; se tale non è il caso, non può valutare la compatibilità della misura di aiuto laddove ne sia richiesto, dato che tale valutazione è di esclusiva responsabilità della Commissione; (ii) quando si tratti di decidere se la misura rientra in un *regime di aiuti autorizzato*, il giudice nazionale può soltanto verificare se siano soddisfatte tutte le condizioni contenute nella decisione di autorizzazione adottata dalla Commissione europea e non è competente a decidere sulla validità di una decisione da quest'ultima adottata: di fronte alla questione sulla validità di una decisione della Commissione, il giudice nazionale può, o eventualmente deve, sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia²⁶⁰;

c) *intervenire in casi in cui un'autorità nazionale conceda un aiuto di Stato senza rispettare la clausola di sospensione*. Questa situazione, che presuppone la presenza di aiuti sottoposti all'obbligo di notifica, può sorgere: (i) perché l'aiuto non è stato affatto notificato alla Commissione europea, o (ii) perché l'autorità nazionale vi ha dato esecuzione prima dell'approvazione della misura da parte della Commissione. In entrambi i casi il ruolo del giudice nazionale consiste nel tutelare i diritti dei singoli lesi dall'esecuzione illegale dell'aiuto;

d) *intervenire nelle controversie riguardanti l'esecuzione delle decisioni di recupero adottate dalla Commissione europea*; il che avviene quando, al termine della sua valutazione, la Commissione concluda che l'aiuto concesso dallo Stato membro *illegittimamente* è anche *incompatibile* con il mercato comune, ingiungendo quindi allo Stato membro di recuperare l'aiuto incompatibile presso il beneficiario. In questi casi l'intervento dei giudici nazionali consegue, in genere, ad azioni esperite dai beneficiari per ottenere il

²⁵⁹ Si è detto che, ai sensi dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, lo Stato membro non può dare esecuzione alle misure di aiuto di Stato prima che intervenga la decisione finale della Commissione (clausola sospensiva). Esistono, tuttavia, casi in cui l'aiuto di Stato può trovare legittimamente esecuzione senza l'autorizzazione preliminare della Commissione. Ciò avviene: (i) quando la misura di aiuto rientra in un regolamento di esenzione per categoria (se una misura nazionale in materia di aiuti di Stato soddisfa tutti i requisiti stabiliti in un regolamento di esenzione per categoria, lo Stato membro non è tenuto ad effettuare alcuna notifica alla Commissione e la clausola di sospensione non trova applicazione; (ii) per gli aiuti esistenti, i quali non sono soggetti alla clausola di sospensione (in questa fattispecie rientrano, tra l'altro, gli aiuti concessi in base a un regime che esisteva prima dell'adesione dello Stato membro all'Unione europea oppure in base a un regime precedentemente approvato dalla Commissione).

²⁶⁰ Si aggiunga che, conformemente al principio della certezza del diritto, anche la possibilità di contestare la validità della decisione della Commissione mediante domanda di pronunzia pregiudiziale viene meno qualora il ricorrente, pur potendo impugnare la decisione della Commissione davanti alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 263 par. 4 TFUE, abbia omesso di farlo (sul punto v. comunicazione della Commissione europea, recante: «applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali», *cit.*, punti 16 e 17).

riesame della legittimità della richiesta di rimborso emanata dall'autorità nazionale.

In sintesi, le diverse competenze della Commissione europea e del giudice nazionale riguardano i seguenti aspetti:

1) i *soggetti coinvolti*:

- gli Stati membri, per la Commissione;
- i privati, per il giudice nazionale;

2) gli *effetti*:

- *erga omnes*, per i provvedimenti della Commissione;
- *inter partes*, per le decisioni del giudice nazionale;

3) le *fonti* normative:

- il diritto comunitario, per la Commissione;
- l'ordinamento interno, per il giudice nazionale;

4) la *funzione*:

- deterrente, per i provvedimenti della Commissione (interesse pubblicistico);
- risarcitoria, per le decisioni del giudice nazionale (interesse privatistico).

58. (SEGUE) IL RUOLO DEI GIUDICI NAZIONALI IN PRESENZA DI AIUTI CONCESSI IN VIOLAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SOSPENSIONE

Gli aiuti concessi dallo Stato in violazione della clausola di sospensione sono *illegali*. La violazione da parte degli Stati membri della clausola di sospensione non rende l'aiuto automaticamente incompatibile con il mercato comune. L'aiuto illegale, infatti, può essere compatibile o incompatibile.

Il divieto previsto dall'*art. 108 paragrafo 3 TFUE* di dare esecuzione all'aiuto prima della decisione della Commissione ha *efficacia diretta negli ordinamenti nazionali* e fa sorgere diritti individuali azionabili da parte dei soggetti interessate, siano questi i concorrenti del beneficiario o altri soggetti. In questi casi, il ruolo del giudice nazionale consiste nel tutelare i diritti dei singoli lesi dall'esecuzione illegale di un aiuto di Stato quando sia proposta un'azione contro lo Stato che ha concesso gli aiuti.

In sostanza, la clausola di sospensione enunciata all'*art. 108 paragrafo 3 TFUE* fa sorgere direttamente diritti individuali azionabili da parte dei soggetti interessati (es. i concorrenti del beneficiario); questi soggetti possono esercitare i loro diritti promuovendo un'azione dinanzi ai giudici nazionali contro lo Stato membro che concede gli aiuti.

L'esame di tali domande e la tutela dei diritti dei concorrenti è uno dei compiti più importanti dei giudici nazionali nel campo degli aiuti di Stato.

Il ruolo essenziale svolto dai giudici nazionali a questo proposito deriva anche dal fatto che i poteri della Commissione europea nella protezione dei concorrenti e dei terzi interessati da aiuti illegali sono limitati, non potendo adottare una decisione finale che ordini il recupero dell'aiuto per il semplice fatto che l'aiuto non è stato notificato. La Commissione, infatti, deve comunque svolgere una valutazione completa sulla compatibilità dell'aiuto, a prescindere dal fatto che sia stata o meno rispettata la clausola di sospensione. Questa valutazione può richiedere tempo e il potere della Commissione di emanare ingiunzioni preliminari di recupero è soggetto a requisiti giuridici molto

rigorosi. Di conseguenza, le azioni intentate dinanzi ai giudici nazionali offrono un mezzo importante per tutelare i concorrenti e i terzi interessati lesi dall'aiuto di Stato illegale²⁶¹.

Nel caso di *violazione della clausola di sospensione*, i rimedi che possono essere chiesti ai giudici nazionali sono i seguenti:

- 1) la sospensione del pagamento dell'aiuto illegale;
- 2) il recupero dell'aiuto illegale;
- 3) il recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegalità dell'aiuto;
- 4) il risarcimento dei danni a concorrenti e terzi interessati;
- 5) l'adozione di misure provvisorie.

1) *La sospensione del pagamento dell'aiuto illegale* – Gli obblighi di tutela delle giurisdizioni nazionali non si limitano agli aiuti illegali già versati, ma si estendono anche ai casi in cui il pagamento di un aiuto illegale sia imminente. Nell'ambito degli obblighi ad essi incombenti, ai sensi dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, i giudici nazionali devono salvaguardare i diritti degli individui contro l'eventuale violazione di siffatti diritti; pertanto, laddove sia imminente l'erogazione di un aiuto illegale, il giudice nazionale è tenuto a impedire che tale pagamento abbia luogo.

2) *Il recupero dell'aiuto illegale* – In caso di aiuti concessi illegittimamente, il giudice nazionale deve trarre tutte le conseguenze giuridiche derivanti da tale illegittimità in base al diritto nazionale. Di conseguenza, il giudice nazionale, in linea di principio, deve esigere dal beneficiario il rimborso integrale dell'aiuto di Stato illegale; ciò al fine di tutelare i diritti individuali del ricorrente a norma dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE.

E' importante evidenziare che l'obbligo del recupero del giudice nazionale non dipende dalla compatibilità della misura di aiuto con l'art. 107 paragrafi 2 o 3 TFUE.

Dato che i giudici nazionali devono ordinare il recupero integrale dell'aiuto illegale indipendentemente dalla sua compatibilità, il recupero può essere più celere con il ricorso a una giurisdizione nazionale che mediante una denuncia presentata alla Commissione. Infatti, a differenza della Commissione, che è tenuta ad effettuare la valutazione sulla compatibilità dell'aiuto prima di ordinarne il recupero, il giudice nazionale può e deve limitarsi a determinare se la misura adottata costituisca aiuto di Stato e se ad essa si applichi o meno la clausola sospensiva.

Tuttavia, l'obbligo di recupero dei giudici nazionali non è assoluto. Secondo la giurisprudenza comunitaria, possono sussistere circostanze eccezionali in cui sarebbe inappropriato ordinare il rimborso di un aiuto di Stato illegale. Sul punto la giurisprudenza comunitaria è molto rigorosa. In particolare, la Corte di giustizia europea ha costantemente sostenuto che, in linea di principio, il beneficiario di un aiuto concesso illegittimamente non può invocare il legittimo affidamento contro un ordine di recupero della Commissione e ciò per il fatto che un operatore economico diligente sarebbe stato in grado di accertarsi se l'aiuto riscosso era stato o meno notificato. Per giustificare la mancata emanazione da parte di un giudice nazionale di un ordine di recupero occorre, quindi, che un fatto specifico e concreto abbia suscitato legittime aspettative da parte

²⁶¹ Sul punto v. comunicazione della Commissione europea, recante: «applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali», *cit.*, punti 24-26.

del beneficiario (es. quando la stessa Commissione abbia fornito precise assicurazioni che la misura in questione non costituisce aiuto di Stato oppure che non è soggetta alla clausola sospensiva).

Secondo la giurisprudenza comunitaria, l'obbligo del giudice nazionale di ordinare il recupero integrale dell'aiuto di Stato illegale cessa se al momento della pronuncia del giudice nazionale la Commissione ha già deciso che l'aiuto è compatibile con il mercato comune. Infatti, dato che la finalità della clausola sospensiva consiste nell'assicurare che sia data esecuzione unicamente ad aiuti compatibili, tale finalità non può più essere contraddetta qualora la Commissione abbia già confermato la compatibilità. Resta comunque fermo l'obbligo del giudice nazionale di tutelare i diritti individuali, ai sensi dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, qualora la Commissione non abbia ancora adottato una decisione sulla compatibilità dell'aiuto, a prescindere dal fatto che abbia avviato un procedimento.

Benché dopo una decisione positiva il giudice nazionale non sia più tenuto in base al diritto comunitario ad ordinare il recupero integrale, la giurisprudenza comunitaria riconosce che potrebbe comunque esistere un obbligo di recupero in base al diritto nazionale. Siffatto obbligo di recupero, qualora esista, non pregiudica comunque il diritto dello Stato membro di dare in seguito nuovamente esecuzione all'aiuto.

3) *Il recupero degli interessi dovuti per la durata dell'illegalità dell'aiuto* – Il vantaggio economico dell'aiuto illegale non si limita al suo importo nominale. Il beneficiario trae un vantaggio finanziario anche dall'esecuzione prematura dell'aiuto. Ciò è dovuto al fatto che se l'aiuto fosse stato notificato alla Commissione, il pagamento sarebbe stato comunque effettuato più tardi, ragione per cui, per reperire i fondi in questione, il beneficiario sarebbe stato costretto a contrarre un prestito sul mercato dei capitali pagando interessi al tasso di mercato.

Questo indebito vantaggio temporale spiega il motivo per cui, se il recupero è ordinato dalla Commissione, occorre provvedere non solo al recupero dell'importo nominale dell'aiuto, ma anche al recupero degli interessi a partire dal giorno in cui l'aiuto illegale è stato posto a disposizione del beneficiario fino al giorno in cui è effettivamente recuperato (ossia gli interessi dovuti per la durata della violazione).

4) *Il risarcimento dei danni a concorrenti e terzi interessati* – Nel quadro del ruolo che svolgono ai sensi dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, i giudici nazionali possono anche essere chiamati a pronunciarsi su domande di risarcimento di danni causati dall'aiuto di Stato illegale a concorrenti del beneficiario e terzi.

Siffatte azioni di risarcimento danni di solito sono intentate contro l'autorità nazionale che eroga l'aiuto di Stato, consentendo al ricorrente, se accolte, di ottenere una compensazione finanziaria diretta per la perdita subita.

La giurisprudenza comunitaria ha in più occasioni affermato che i terzi lesi possono intentare azioni di risarcimento danni in base al diritto nazionale.

Ma a prescindere dalla possibilità di proporre azioni di risarcimento danni in base al diritto nazionale, la violazione della clausola sospensiva ha conseguenze dirette e vincolanti in forza del diritto comunitario. Ciò è dovuto al fatto che la clausola sospensiva, di cui all'art. 108 par. 3 TFUE, è una norma di diritto comunitario direttamente applicabile, vincolante per tutte le autorità degli Stati membri. Pertanto, in presenza di violazioni della clausola sospensiva, gli Stati membri sono tenuti a

compensare le perdite e i danni causati agli individui da violazioni del diritto comunitario delle quali sia responsabile lo stesso Stato membro. Tale responsabilità esiste:

- se la legge violata è destinata a conferire diritti agli individui (requisito pacificamente soddisfatto in caso di violazione dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE);
- se la violazione è sufficientemente grave (requisito anch'esso pacificamente soddisfatto in caso di violazione dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, nel senso che la semplice infrazione del diritto comunitario può essere sufficiente per stabilire l'esistenza di una violazione sufficientemente grave);
- se esiste un nesso di causalità diretta tra la violazione dell'obbligo che incombe allo Stato membro e i danni subiti dalle parti lese.

Si è detto che i potenziali ricorrenti possono intentare azioni di risarcimento danni contro l'autorità nazionale che ha erogato l'aiuto di Stato. Tuttavia, possono esistere circostanze in cui il ricorrente intende reclamare i danni direttamente al beneficiario dell'aiuto. Sul punto la giurisprudenza comunitaria ha escluso la possibilità di esperire azioni di risarcimento danni contro il beneficiario in forza del diritto comunitario, e ciò in quanto l'art. 108 paragrafo 3 TFUE non impone alcun obbligo diretto al beneficiario: il diritto comunitario, quindi, non offre una base giuridica sufficiente per siffatti ricorsi. Tuttavia, ciò non preclude la possibilità di intentare con successo azioni di risarcimento danni contro il beneficiario in base all'ordinamento interno. A tal proposito la giurisprudenza comunitaria ha ammesso la possibilità per i potenziali ricorrenti di invocare le disposizioni nazionali in materia di responsabilità extracontrattuale.

5) *L'adozione di misure provvisorie* – Il dovere dei giudici nazionali di trarre le debite conseguenze giuridiche in caso di violazione della clausola di sospensione non si limita alle loro sentenze finali. Nel ruolo che svolgono a norma dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE, i giudici nazionali sono tenuti anche ad adottare misure provvisorie, laddove ciò sia opportuno per salvaguardare i diritti dei singoli.

Il caso più semplice di misure provvisorie si ha quando l'aiuto illegale non è ancora stato versato, ma vi è il rischio che l'erogazione venga effettuata durante il procedimento in corso dinanzi al giudice nazionale. In tal caso l'obbligo incombente al giudice nazionale di impedire violazioni dell'art. 108 paragrafo 3 TFUE può esigere l'emanazione di un ordine provvisorio per impedire il versamento illegale dell'aiuto fintantoché sia deciso il merito della controversia.

Quando il pagamento illegale è già stato effettuato, i giudici nazionali devono ordinarne il recupero (inclusivo degli interessi dovuti per la durata della violazione), senza potere rinviare l'emanazione dell'ordine ritardando indebitamente il procedimento. Infatti, tali ritardi non solo inciderebbero sui diritti individuali che l'art. 108 paragrafo 3 TFUE tutela, ma aumenterebbero anche il pregiudizio concorrenziale derivante dall'illegittimità dell'aiuto.

In presenza di circostanze tali da ritardare la sentenza finale del giudice nazionale in ordine alla illegalità dell'aiuto, l'obbligo di tutelare i diritti individuali impone al giudice nazionale di ricorrere a tutte le misure provvisorie a sua disposizione in base alle norme procedurali nazionali applicabili; ciò al fine, almeno, di fare cessare provvisoriamente gli effetti anticoncorrenziali dell'aiuto attraverso l'adozione di un recupero provvisorio. Quindi, se il giudice nazionale ha *prima facie* la ragionevole convinzione che la misura in questione comporti un aiuto di Stato illegale, il rimedio più

rapido consisterà nell'ordinare che l'aiuto illegale e gli interessi dovuti per la durata della violazione siano depositati su un conto bloccato fino a quando non sia deciso il merito della controversia. Nella sua sentenza finale, il giudice nazionale dovrebbe allora ordinare che i fondi depositati sul conto bloccato siano restituiti all'autorità che eroga l'aiuto di Stato, se è confermata l'illegittimità, oppure, in caso contrario, che i fondi siano rilasciati al beneficiario.

Il recupero provvisorio può essere anche uno strumento particolarmente efficace nei casi in cui il procedimento dinanzi al giudice nazionale si svolga parallelamente a un'indagine della Commissione sulla compatibilità dell'aiuto. Infatti, un'indagine della Commissione in corso non esenta i giudici nazionali dall'obbligo di tutelare i diritti individuali. In questo caso, se il giudice nazionale ritiene di attendere l'esito della valutazione di compatibilità della Commissione prima di emanare un ordine finale e irreversibile di recupero, dovrebbe adottare opportune misure provvisorie (es. ordinare il versamento dell'aiuto su un conto bloccato). Quanto ai possibili sviluppi, sono ipotizzabili i seguenti casi:

- la Commissione dichiara l'aiuto incompatibile: in tal caso il giudice nazionale ordina che i fondi depositati sul conto bloccato siano restituiti all'autorità che eroga l'aiuto di Stato (aiuto maggiorato degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità);

- la Commissione dichiara l'aiuto compatibile: in tal caso il giudice nazionale è esonerato dall'obbligo, che gli incombe in forza del diritto comunitario, di ordinare il recupero e può, in base al diritto nazionale, ordinare che l'importo effettivo dell'aiuto sia rilasciato al beneficiario.

I procedimenti dinanzi ai giudici nazionali per l'applicazione della clausola di sospensione e per la tutela dei diritti dei singoli si svolgono secondo le norme procedurali nazionali, nel rispetto dei principi comunitari di equivalenza e di effettività.

Le norme procedurali nazionali la cui applicazione possa violare i principi comunitari devono essere disapplicate dai giudici nazionali in forza del primato del diritto comunitario: Esempio: la norma nazionale non può disporre che solo i concorrenti del beneficiario siano legittimati ad agire perché anche altri soggetti possono avere un sufficiente interesse giuridico ad adire un giudice nazionale (v. la legittimazione ad agire dei contribuenti esclusi da un'esenzione fiscale).

59. (SEGUE) IL RUOLO DEL GIUDICE NAZIONALE IN SEDE DI ESECUZIONE DI UNA DECISIONE DELLA COMMISSIONE CHE ORDINA IL RECUPERO

Nella fase successiva alla *decisione con cui la Commissione ordina il recupero di un aiuto illegale e incompatibile*, il giudice nazionale può essere chiamato ad esaminare:

- i ricorsi per l'annullamento dell'ordine nazionale di recupero conseguente alla decisione comunitaria. Gli Stati membri sono obbligati a dare esecuzione senza indugio alle decisioni di recupero della Commissione. La validità degli ordini di recupero emessi dalle autorità nazionali per dare esecuzione a una decisione di recupero della Commissione può essere impugnata davanti ai giudici nazionali;

- i ricorsi di terzi per il risarcimento dei danni causati dalla mancata esecuzione della decisione della Commissione. La mancata esecuzione da parte delle autorità nazionali di una decisione di recupero può far sorgere una richiesta di risarcimento danni sulla base della giurisprudenza comunitaria, per cui gli Stati membri sono tenuti a compensare le perdite e i danni causati agli individui da violazioni del diritto comunitario delle quali sia responsabile lo stesso Stato membro²⁶².

Ai sensi dell'art. 108 paragrafo 2 TFUE, se la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constata che un aiuto di Stato *non è compatibile* o che *è attuato in modo abusivo*, «decide che lo Stato interessato deve *sopprimerlo* o *modificarlo* nel termine da essa fissato».

La Commissione ha il potere di adottare *decisioni di recupero* degli aiuti illegali e incompatibili. Quando un aiuto illegale viene valutato nel merito dalla Commissione come incompatibile, la Commissione adotta una decisione con la quale impone il recupero allo Stato membro e quest'ultimo adotta tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario.

Il potere della Commissione di ordinare il recupero di aiuti illegali e incompatibili ha due limiti:

1) non può imporre il recupero quando ciò è in contrasto con un principio generale del diritto comunitario;

2) è previsto un periodo di prescrizione di 10 anni (che decorre dal giorno in cui l'aiuto illegale è concesso al beneficiario). Ogni aiuto per cui è scaduto il tempo limite per l'adozione della decisione di recupero è considerato un aiuto esistente.

La decisione con cui la Commissione ordina il recupero è obbligatoria per lo Stato membro (salvo casi di impossibilità assoluta per lo Stato di dare corretta esecuzione alla decisione). L'esecuzione da parte dello Stato membro deve essere effettiva e immediata.

Per facilitare l'azione di recupero da parte degli Stati membri la Commissione adotta decisioni che forniscano una chiara indicazione:

1) dell'impresa tenuta a rimborsare l'aiuto;

2) dell'importo da recuperare;

3) del termine entro il quale il recupero deve essere completato.

Quanto all'*indicazione dell'impresa*, talvolta è impossibile per la Commissione individuare esattamente i beneficiari (es. quando il recupero riguarda regimi di aiuti).

Quanto all'*importo da recuperare*, è sufficiente che la decisione contenga elementi che permettano allo Stato membro di determinarlo.

Il *termine per l'esecuzione del recupero* è di 4 mesi. Entro 2 mesi dall'entrata in vigore della decisione lo Stato deve notificare alla Commissione i provvedimenti previsti o adottati (sono ammesse proroghe).

Se lo Stato membro non si conforma alla decisione di recupero nel termine stabilito e non dimostri l'impossibilità assoluta di procedervi, la Commissione può avviare il *procedimento di infrazione*.

²⁶² Sul punto v. comunicazione della Commissione europea, recante: «applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali», *cit.*, paragrafo 2.3.

La Commissione può *ingiungere agli Stati membri di sospendere il versamento di ogni nuovo aiuto*, anche compatibile, a quei soggetti che non abbiano rimborsato gli aiuti di Stato incompatibili di cui abbiano beneficiato anteriormente. Il pagamento del nuovo aiuto è sospeso fino a che non venga accertato che il beneficiario in questione ha rimborsato il precedente aiuto illegale e incompatibile, inclusi gli interessi di mora maturati.

60. IL RUOLO DEL GIUDICE EUROPEO: IL RICORSO PER ANNULLAMENTO

Il *ricorso per annullamento* (art. 263 TFUE) consiste nel diritto del beneficiario dell'aiuto di ricorrere al giudice europeo avverso una decisione negativa della Commissione che ha dichiarato l'incompatibilità dell'aiuto.

Il ricorso può essere proposto, a determinate condizioni (interesse diretto e individuale all'azione), anche dal terzo concorrente avverso una decisione positiva della Commissione.

Legittimati attivi sono anche i ricorrenti privilegiati (Stato membro, Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei conti, BCE).

Il controllo della Corte di giustizia può riguardare i seguenti atti: atti legislativi; atti del Consiglio, della Commissione e della BCE (che non siano raccomandazioni o pareri); atti del Parlamento europeo e del Consiglio che producono effetti giuridici nei confronti di terzi; atti degli organi dell'UE che producono effetti giuridici nei confronti di terzi.

La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi per:

- incompetenza;
- violazione di diritto;
- violazione dei trattati;
- sviamento di potere.

L'accoglimento del ricorso ha effetti *erga omnes*, sicché l'atto ritenuto viziato dal giudice europeo perde di efficacia normalmente *ex tunc* (l'art. 264 TFUE consente alla Corte di delimitare nel tempo gli effetti della pronuncia di annullamento).

61. (SEGUE) IL RINVIO PREGIUDIZIALE

La Corte di giustizia UE esercita una funzione monofilattica in ordine al diritto comunitario.

Il *rinvio pregiudiziale* (art. 267 TFUE) è lo strumento in forza del quale il giudice nazionale rivolge al giudice europeo un quesito pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di una norma o di un provvedimento europeo.

Il rinvio è *obbligatorio* se il giudice nazionale è di ultima istanza; è facoltativo in caso contrario.

Il rinvio pregiudiziale è disposto su richiesta di parte (es. il beneficiario; il concorrente) o d'ufficio.

La pronuncia della Corte vincola il giudice *a quo*.

L'ordinanza di rinvio dispone la sospensione del procedimento e la sua riassunzione dopo la pronuncia della Corte.

62. (SEGUE) LA PROCEDURA DI INFRAZIONE

La *procedura di infrazione* (artt. 258-260 TFUE) serve a garantire alla Commissione la vigilanza e il controllo diretto sull'operato degli Stati membri. In particolare:

1) se la Commissione ritiene che uno Stato membro non adempia agli obblighi previsti dai Trattati, emette un parere motivato dopo aver invitato lo Stato a presentare osservazioni (fase del precontenzioso o del dialogo);

2) se lo Stato non si adegua al parere, la Commissione può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea (fase del contenzioso);

3) la procedura è attivabile anche dagli Stati membri che reputino che un altro Stato membro non ha adempiuto agli obblighi dei Trattati (art. 259 TFUE).

Con la procedura di infrazione la Corte precisa gli obblighi incombenti sugli Stati e la interpretazione della disposizione europea (ciò al pari della procedura di rinvio pregiudiziale) ed emette sentenza dichiarativa con cui accerta l'avvenuta violazione da parte dello Stato della norma (*rectius*: la violazione di obblighi imposti allo Stato membro in virtù dei Trattati), con conseguente applicazione di una sanzione economica.

La sentenza della Corte va eseguita immediatamente dallo Stato membro (art. 260). In caso contrario lo Stato è suscettibile di una doppia condanna se la Commissione propone un ulteriore ricorso alla Corte contro lo Stato per mancata esecuzione della sentenza di condanna (es. sanzione forfettaria per mancato recupero dell'aiuto illegale più penalità di mora giornaliera).