

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX

CAPITOLO PRIMO

LA CONTABILITÀ PUBBLICA

SOMMARIO: 1. Nozione di contabilità pubblica. – 2. La contabilità nazionale. – 2.1. Il Sec 2010. Elementi di novità. I conti satellite. – 3. Fonti. – 4. I vincoli europei alla finanza pubblica. – 5. Superamento del Patto di stabilità interno e introduzione del pareggio di bilancio. – 5.1. Il Patto di stabilità e crescita (PSC), il Patto di stabilità interno e il suo superamento. – 5.2. Il pareggio di bilancio. – 6. I soggetti della contabilità pubblica. – 6.1. L'Amministrazione statale. – 6.2. Gli Enti territoriali (*rinvio*). – 7. La Corte dei conti.

APPENDICE: 1. Sintesi degli elementi rilevanti ai fini della rilevanza dei vincoli europei alla finanza pubblica: Tab. 1. Quadro della governance. – Tab. 2. Definizioni e acronimi principali. – Tab. 3. Attuazione della six-pack. – 2. La storia del Patto di stabilità interno. – 3. Pareggio di bilancio nella legge costituzionale n. 1 del 2012 – Principali definizioni. – 4. Pareggio ed equilibrio di bilancio nella giurisprudenza della Corte costituzionale (breve sintesi).

1. NOZIONE DI CONTABILITÀ PUBBLICA

L'espressione «contabilità pubblica» indica sia una parte dell'ordinamento giuridico, costituita dalle norme di diritto positivo che regolano l'attività finanziaria degli enti pubblici, sia la disciplina scientifica che ha per oggetto lo studio dei principi informativi di tale attività.

La contabilità pubblica, in origine era conosciuta come «Contabilità di Stato» poiché scienza che studiava ed enunciava i principi informativi dell'attività gestoria dello Stato e si riferiva al complesso di norme di diritto positivo che regolano detta attività.

Oggi si riferisce a quella parte dell'ordinamento giuridico che regola, attraverso norme di diritto positivo, l'attività finanziaria sia dello Stato che di tutto il complesso degli enti pubblici: essa è, pertanto, la disciplina scientifica che ha per oggetto lo studio dei principi informativi di tale attività.

Secondo parte della dottrina è «la scienza che studia organicamente l'insieme delle norme positive che attengono alla gestione finanziaria, economica, patrimoniale delle amministrazioni pubbliche

e indica - o approfondisce - le metodologie affinché tali gestioni si realizzino con criteri di efficacia, economicità ed efficienza nel perseguimento dei fini pubblici» (Manacorda).

Controversa è la sua natura giuridica tanto che in dottrina si registrano tre correnti di pensiero: la prima (Bentivenga) la considera una scienza prevalentemente giuridica; la seconda (Cassandro, Besta, d'Alvise, Vianello) la considera come una disciplina tecnico-ragioneristica, con profili che attengono all'economia; altri, invece, (Rossi Passavanti, Finali, Rostagno) la considerano una scienza autonoma.

Tuttavia, poiché la contabilità pubblica fa riferimento a regole giuridiche e cioè alle procedure e alle forme che gli amministratori devono osservare nella attività di gestione delle risorse dell'ente, si ritiene comunque preferibile l'insegnamento di chi la considera una scienza giuridica, autonoma soprattutto dal punto di vista didattico, che presenta legami, di ordine tecnico, con altre scienze, quale complesso di norme che disciplinano l'attività gestoria dei pubblici poteri, compresi l'organizzazione finanziario-contabile e il sistema dei controlli.

Più specificatamente, poiché essa ha per oggetto una parte dell'ordinamento e dell'attività della P.A., costituisce una branca del diritto amministrativo, nei confronti del quale ha assunto autonomia didattica, ma non scientifica.

Infatti, una parte rilevante dell'attività degli enti pubblici (Stato, regioni, enti territoriali, enti istituzionali) è diretta all'acquisizione, alla conservazione e all'impiego delle risorse economiche necessarie per la realizzazione dei fini istituzionali di ciascun ente con ciò ponendo in essere una attività, che può essere definita finanziaria, avente natura strumentale e propedeutica rispetto all'attività amministrativa in senso stretto che, per sua natura, è rivolta alla concreta realizzazione di interessi pubblici determinati.

Ne consegue che costituisce oggetto della contabilità pubblica la disciplina delle fasi di acquisizione dell'entrate, la gestione del patrimonio e l'attività di spesa, ivi compresa l'attività contrattuale rivolta all'approvvigionamento di beni e di servizi da parte dell'Amministrazione Pubblica (in altri termini: la gestione delle risorse).

Poiché, però, le entrate pubbliche sono essenzialmente costituite dal gettito delle imposte e degli altri tributi prelevati coattivamente in virtù del principio costituzionale di cui all'art. 53 («tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»), ne discende, da un lato, che l'ente pubblico deve utilizzare in modo corretto ed appropriato le risorse in tal modo ottenute

e, dall'altro, che il cittadino-contribuente può vantare nei confronti dell'ente-impositore la pretesa all'uso corretto del gettito tributario.

A garanzia dell'osservanza dei correlativi obblighi da parte degli enti, l'ordinamento giuscontabilistico appronta, quindi, una serie di regole sull'uso dei beni pubblici, sulla gestione del bilancio e sull'attività contrattuale, nonché una serie di strumenti costituiti dal sistema dei controlli, preordinato alla verifica dell'osservanza di tali regole da parte dei soggetti preposti alla gestione, e dalla giurisdizione di responsabilità amministrativo-contabile che è volta a perseguire i soggetti che abbiano posto in essere attività dannose per la collettività.

Anche lo studio di tali regole e strumenti costituisce oggetto della contabilità pubblica.

La disciplina, già di per sé complessa, negli ultimi anni è stata oggetto di molteplici interventi di riforma.

Infatti, la normativa di riforma del bilancio dello Stato, dopo aver attraversato più fasi evolutive, è pervenuta ad una prima sistemazione organica con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante la "Legge di contabilità e finanza pubblica" anch'essa, tuttavia, oggetto di successive modifiche ed integrazioni conseguenti sia al mutare del quadro politico e istituzionale di riferimento, sia al mutare della natura stessa del bilancio, non più inteso soltanto come documento contabile, bensì come strumento fondamentale di politica economica e di governo rivolto a soddisfare bisogni pubblici crescenti e mutevoli in campo economico e sociale.

Al fine del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto dei vincoli posti in sede europea, allo studio della contabilità pubblica deve affiancarsi anche quello sulla contabilità nazionale.

2. LA CONTABILITÀ NAZIONALE

La contabilità nazionale, intesa come disciplina, si occupa delle modalità di definizione e di calcolo delle grandezze macroeconomiche, quali: il PIL (Prodotto Interno Lordo) che indica il valore del *flusso* dei beni e servizi *finali* prodotti in un dato Paese in un determinato periodo di tempo, e le sue componenti. In quanto punto di congiunzione degli interessi teorici e pratici di economisti e statistici, detta disciplina può essere definita come una «*tecnica di sintesi statistica atta a descrivere l'attività economica di un Paese o di una circoscrizione territoriale attraverso un quadro contabile coerente*» e rappresenta l'insieme di tutti i

conti economici che descrivono l'attività economica di un Paese o di una circoscrizione territoriale.

In altri termini, la contabilità nazionale rappresenta un sistema contabile che mostra le relazioni esistenti tra le varie grandezze economiche del Paese, comprese le transazioni con l'estero, e l'interdipendenza tra le diverse variabili del sistema. È la descrizione quantitativa dell'attività economica di un Paese sotto forma di una completa e sistematica presentazione dei flussi economici e finanziari che si verificano tra gruppi significativi di operatori, e delle consistenze finali dei beni reali e finanziari. I flussi ruotano attorno al concetto di reddito nazionale e le consistenze dei beni attorno al concetto di ricchezza nazionale.

Il quadro economico, poiché rappresenta non l'attività dei singoli, bensì le attività del complesso degli operatori, si fonda su grandezze economiche aggregate, le quali possono essere coerenti solo se valutate attraverso norme e metodologie uniformi. Infatti, l'attuazione e il monitoraggio sui vincoli europei impongono la resa di informazioni comparabili sull'andamento della situazione economica di ogni Paese e lo strumento attraverso il quale è possibile analizzare la situazione economica interna è dato proprio dai conti economici, purché costruiti sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili. Detta costruzione, chiaramente, per essere corretta e adeguata all'uso che le si confà, non può fermarsi davanti al dato formale di nomenclatura o codificazione di struttura del conto, ma deve spingersi fino alla sostanza dello stesso. In altri termini, ciò significa che uniformata la struttura vanno uniformati anche i contenuti poiché, in caso contrario, la comparazione non sarebbe più veritiera e porterebbe a risultanze generali fuorvianti.

La necessità di censire le risorse economiche della società è molto antica, tuttavia, solo nel XVII sec. detta esigenza divenne oggetto di un approccio sistematico. Infatti, i primi conti nazionali, sia pure approssimativi, vennero, proprio in quel periodo, allestiti per l'Inghilterra, grazie ai lavori di «*aritmetica politica*»⁽¹⁾ di William Petty e di Gregory

(1) William Petty (1623-1687), economista e matematico inglese, definì «aritmetica politica» «l'arte di ragionare mediante le cifre sulle cose che riguardano il governo». Poiché tra le cose che maggiormente stavano a cuore al governo, vi erano l'entità della popolazione e la quantità di ricchezza che essa aveva a sua disposizione, dalle quali dipendeva in ultima analisi la forza degli Stati in competizione tra loro, demografia e calcolo del reddito nazionale furono gli ambiti in cui si esercitò la creatività dei primi «aritmatici politici». I cultori dell'Aritmetica Politica presentano un forte interesse a conoscere in dettaglio le attività economiche e le

King, mentre nel XVIII sec., ad opera dei fisiocrati francesi, tra cui François Quesnay, venne sviluppata la nozione di circuito economico che mostra l'interdipendenza fra tutte le parti del sistema economico, che divenne, poi, la base della contabilità nazionale moderna.

Dopo la Seconda guerra mondiale si sono sviluppati i sistemi nazionali di contabilità economica per i quali, tuttavia, si prospettò immediatamente il problema della loro standardizzazione allo scopo, da un lato, di consentire confronti internazionali e, dall'altro, di rendere possibile un migliore coordinamento delle politiche economiche nazionali. Come si vedrà in seguito, dopo gli studi e lo schema unificato proposto dall'ONU ⁽²⁾, anche i Paesi della Comunità Economica Europea hanno elaborato, nel 1970, il Sistema europeo di conti economici integrati (SEC) che l'Italia ha adottato a partire dal 1974. A partire da settembre 2014, in sostituzione del Sistema Sec 95 (precedente versione del 1995, in vigore dal 1999), viene adottato dagli Stati membri dell'Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sistema Sec 2010) definito nel Regolamento Ue n. 549/2013 e pubblicato il 26 giugno 2013, che adatta la contabilità nazionale alla nuova formulazione dello SNA (System of National Accounts) 2008 adottato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel febbraio 2009, al fine di conformare i conti nazionali al nuovo contesto economico, ai progressi della ricerca metodologica e alle esigenze degli utilizzatori.

2.1. *IL SEC 2010. ELEMENTI DI NOVITÀ. I CONTI SATELLITE.*

Diversamente dai sistemi precedenti, il Sec 2010 è in grado di fornire una visione maggiormente completa dell'economia del Paese perché si implementa con i conti patrimoniali e quelli delle variazioni delle attività e delle passività, consentendo un grado maggiore di coerenza

aziende che contribuiscono alla formazione del reddito, attraverso la quantificazione del loro prodotto e dell'occupazione assorbita, la descrizione del processo produttivo adottato, delle esigenze localizzative, della destinazione del prodotto stesso e così via.

⁽²⁾ L'ONU sviluppò due schemi fondamentali: il System of National Accounts (SNA) per i paesi a economia di mercato (primo standard internazionale, pubblicato nel 1953) e il System of National Accounts (SNA), per i paesi a economia collettivista. Parallelamente ai lavori dell'ONU, fu elaborato, sotto l'egida dell'Ufficio Statistico della Comunità Europea, dal 1964 al 1970, il *Système Européen de Comptes Economiques Intégrés* (SEC) che si presentava come una versione del *Système de Comptabilité Nationale* dell'ONU, adattato ai paesi della Comunità Economica Europea (CEE). Il Sistema Europeo dei Conti (SEC) adatta alla realtà europea lo SNA delle Nazioni Unite (standard accettato a livello mondiale).

delle stime di contabilità nazionale. La metodologia del SEC 2010, infatti, presenta solo per i primi 13 capitoli la stessa struttura di quelli del SEC 95, mentre i successivi nuovi undici capitoli descrivono aspetti del sistema dei conti che rispecchiano gli sviluppi nella misurazione delle moderne economie. Inoltre, i concetti del SEC 2010 sono stati armonizzati con quelli di altre statistiche sociali ed economiche, di cui utilizza concetti e classificazioni. Tale armonizzazione contribuisce ad accrescere l'interrelazione tra i dati e la loro comparabilità, assicurando in tal modo l'elevata qualità dei dati di contabilità nazionale. Inoltre, le informazioni contenute in tali statistiche specifiche possono essere meglio correlate alle statistiche generali sull'economia nazionale ⁽³⁾.

Nella sostanza il Sec 2010 si differenzia dal Sec 95 non solo riguardo ai concetti ma, anche, in relazione all'ambito di applicazione che abbraccia i conti satelliti, i conti delle amministrazioni pubbliche e i conti del resto del mondo.

In particolare, i conti satellite, che possono essere per funzione o per settore specifico, permettono di elaborare o modificare le tavole e i conti del quadro centrale per soddisfare specifiche esigenze in materia di dati.

Quelli per funzione descrivono e analizzano l'economia in relazione ad una funzione, come l'ambiente, la sanità e le attività di ricerca e sviluppo, fornendo per ciascuna di esse un quadro sistematico di contabilità. In tal modo essi mostrano dettagli non visibili nel quadro centrale aggregato, riorganizzano le informazioni, aggiungono informazioni sui flussi non monetari e sulle consistenze, ignorano gli elementi irrilevanti per la funzione scelta e definiscono gli aggregati funzionali come concetti fondamentali.

Quelli per settore specifico offrono una panoramica su una branca di attività economica o un prodotto, un raggruppamento di varie branche di attività economica o prodotti, un sottosettore o un raggruppamento di vari sottosectori.

Caratteristiche significative di molti conti satellite sono: l'inclusione di dati non monetari, come i dati sulle emissioni di CO₂ per branca di attività economica nei conti ambientali; **i dettagli aggiuntivi**

⁽³⁾ Le informazioni sono tratte dall'Allegato A, capitolo 1 "Caratteristiche generali e principi di base" del Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (in particolare punti 1.02 e 1.22).

come ad esempio: i dettagli sulla produzione di vari prodotti, maggiori dettagli sulla spesa per settori, dettagli sulla distribuzione della ricchezza e del reddito personale etc.; **i concetti supplementari**, quali ad esempio la produttività totale dei fattori, le entrate e le uscite delle pubbliche amministrazioni etc. ⁽⁴⁾ Inoltre alcuni conti satellite possono essere caratterizzati dall'inclusione dei risultati sperimentali o dall'impiego di modelli econometrici o matematici.

3. FONTI

Fonte primaria della contabilità dello Stato e degli enti pubblici (contabilità pubblica) è la Costituzione, che detta i principi fondamentali in materia di bilancio dello Stato (art. 81), di controlli e giurisdizione della Corte dei conti (artt. 100 e 103), sul decentramento delle attività finanziarie e contabili alle Regioni, ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane (art. 119).

La Costituzione viene approvata il 22 dicembre 1947 ed entra in vigore il 1° gennaio 1948, opera una profonda rottura con il sistema precedente introducendo contenuti innovativi in materia di finanza pubblica e di intervento dello Stato nell'attività economica: segna il passaggio dalla finanza neutrale alla finanza funzionale. Nella vigenza dello Statuto Albertino (4 marzo 1848 - sino alla Costituzione), infatti, non era previsto alcun intervento dello Stato nell'economia (c.d. finanza neutrale). Si postulava sia il pareggio del bilancio che l'asserzione che il prelievo fiscale fosse improntato a criteri di proporzionalità. Dal momento della sua entrata in vigore e fino alla Prima guerra mondiale dominava la concezione tipica della finanza neutrale, secondo la quale lo Stato deve limitare i suoi interventi in modo da non alterare gli equilibri che il sistema naturalmente raggiunge. Tuttavia, l'espansione delle spese pubbliche causata, a partire dalla grande crisi del 1929 anche da motivi di politica economica, oltre ad estendere il ruolo economico dello Stato, determinò anche: l'aumento del prelievo fiscale con conseguente modificazione della struttura del sistema tributario e l'intervento dello Stato nell'economia, avvenuto dapprima per motivi eccezionali

⁽⁴⁾ L'All. A sopra citato riporta in apposite tavole (rispettivamente la n. 22.7; la n. 22.8 e la n. 22.9) gli esempi di dati non monetari, gli esempi di dettagli aggiuntivi e gli esempi di concetti supplementari nei vari conti satellite.

(finanza straordinaria), successivamente per la necessità di combattere le distorsioni congiunturali dell'economia nazionale (politica fiscale per la stabilità), infine per agire permanentemente sulle strutture economiche e promuovere lo sviluppo equilibrato (finanza per lo sviluppo). In conseguenza dopo la «Grande depressione» del 1929, venne elaborata la finanza funzionale o Keynesiana che intenzionalmente interviene per influire sull'economia nazionale e per redistribuire il reddito tra classi e categorie, correggendo in tal modo la ripartizione del reddito nazionale prodotta dai meccanismi di mercato.

La Carta costituzionale è stata novellata nel Titolo V, Parte II dalla l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attuata con la l. 5 giugno 2003, n. 131.

Altra rilevante modificazione si è avuta con la più recente legge 20 aprile 2012, n. 1 ⁽⁵⁾ che novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. ha introdotto il principio del pareggio di bilancio (equilibrio tra entrate e spese del bilancio) e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni ⁽⁶⁾.

Al dettato costituzionale si affiancano, poi, le disposizioni dalla normativa comunitaria, particolarmente rilevante nella materia contrattuale e dei bilanci, e dalla normativa interna (leggi e regolamenti).

La normativa nazionale comprende disposizioni di portata generale e disposizioni di natura settoriale in quanto rivolte a disciplinare specifici comparti.

Concorrono a formare tale normativa: le fonti statuali, regionali e degli enti locali.

Pertanto, al dettato Costituzionale vanno aggiunte le disposizioni ordinarie in materia di bilancio, di Corte dei conti, di autonomia finanziaria e contabile delle Regioni a statuto ordinario e per l'ordinamento contabile degli enti locali, in materia di controlli, di responsabilità e di attività contrattuale pubblica.

Alla luce delle recenti riforme, devono annoverarsi tra le fonti della contabilità pubblica: la l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, la nuova legge di contabilità e di finanza pubblica, l. n. 196/2009 ⁽⁷⁾, successivamente modificata dalla l. n. 39/2011 ⁽⁸⁾

⁽⁵⁾ Le disposizioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012 hanno trovato applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

⁽⁶⁾ Vedi *infra* par. 5.

⁽⁷⁾ La l. n. 196/2009 è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 (art. 52, comma 6).

⁽⁸⁾ La l. n. 39/2011, entrata in vigore il 13 aprile 2011, reca «Modifiche alla l. 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri».

e dalla l. n. 163/2016 ⁽⁹⁾, i decreti legislativi in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili attuativi delle deleghe contenute nelle leggi 42 e 196 del 2009: d.lgs. n. 91/2011 per le Pubbliche Amministrazioni e d.lgs. n. 118/2011 per gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, il d.lgs. n. 123/2011 attuativo della delega per la revisione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e per il potenziamento dell'attività permanente di analisi e valutazione della spesa (*spending review*), la l. n. 243/2012 attuativa del principio del pareggio di bilancio e il d.lgs. n. 216/2014, recante le disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 118/2011, di cui si dirà appresso. Ad esse si affianca il d.lgs. n. 267/2000 Testo Unico sugli enti locali recante l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (in seguito: T.U.E.L.).

Al richiamato quadro normativo si aggiungono poi: il d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, attuativo dell'art. 40 della l. n. 196/2009, riguardante la struttura del bilancio dello Stato, e il d.lgs. n. 93/2016 ⁽¹⁰⁾ (anch'esso del 12 maggio 2016), attuativo dell'art. 42 della medesima legge n. 196, recante le disposizioni attuative delle deleghe conferite al governo dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ⁽¹¹⁾, in materia di potenziamento del bilancio di cassa, successivamente integrato e modificato dal d.lgs. n. 29/2018, nonché le disposizioni dettate dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 che ha apportato sostanziali modifiche ed integrazioni al decreto sull'armonizzazione di bilanci delle Regioni e degli Enti Locali ed al T.U.E.L. Completano il quadro normativo tutte le disposizioni espressamente qualificate dal legislatore come "principi

⁽⁹⁾ La l. n. 163/2016, entrata in vigore il 9 settembre 2016, reca: "Modifiche alla l. 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della l. 24 dicembre 2012, n. 243".

⁽¹⁰⁾ Il d.lgs. n. 93/2016, entrato in vigore il 16 giugno 2016, nell'ambito del riordino della disciplina per la gestione del bilancio ed il potenziamento del bilancio di cassa, innova anche il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile apportando dapprima modifiche (art. 5) al d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 sopra citato e in seguito all'introduzione del comma 5-bis disposto dal d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29 (art. 2, comma 1) ne ha determinato una vera e propria riforma.

⁽¹¹⁾ La l. 23 giugno 2014, n. 89, di conversione del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, all'art. 1, comma 5, recava deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria. L'esercizio della delega, in origine previsto entro il 31 dicembre 2015, è stato modificato dall'art. art. 1, comma 2, lett. c) dall'articolo 1, comma 2, lettera c), della l. 22 gennaio 2016, n. 9, di conversione, con modificazioni, del decreto-l. 25 novembre 2015, n. 185, che ne ha fissato il termine entro il 15 febbraio 2016.

fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”, dettate “ai fini della tutela economica della Repubblica” (12).

4. I VINCOLI EUROPEI ALLA FINANZA PUBBLICA

I vincoli di finanza pubblica sono stati introdotti sin dalla creazione dell’Unione economica e monetaria (1993). Tuttavia, bisogna arrivare al 1997 per avere, con le disposizioni del Patto di stabilità e crescita del 1997 (PSC), una disciplina dettagliata della governance economica europea.

Sulla base del **principio delle “finanze pubbliche sane”**, a livello europeo rileva l’andamento dei conti pubblici sia in termini di stabilità della politica di bilancio, riferita ad un arco temporale breve, sia in termini di sostenibilità della politica di bilancio, riferita al lungo periodo.

A seguito della crisi finanziaria del 2008, della conseguente recessione dell’economia globale e del deterioramento delle finanze pubbliche nei Paesi europei, è stata avviata la Riforma della *governance* economica europea dando luogo ad un maggiore coordinamento delle politiche, incluse le misure per la crescita e l’occupazione.

Ne sono conseguiti interventi per un coordinamento più stringente delle politiche economiche e di bilancio, mediante un’ampia condivisione di sovranità tra gli Stati membri (13).

La riforma è stata avviata nel 2010 con il **six-pack** (6 proposte legislative sulla *governance* economica europea, presentate dalla Commissione

(12) Sono per lo più contenute nelle leggi di bilancio annuali (es. norme che disciplinano il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali; norme vincolistiche in materia di spesa per il personale etc.).

(13) Le misure sono articolate in sette interventi: 1) il **coordinamento ex ante** delle politiche economiche nazionali, concentrato nel primo semestre di ogni anno (c.d. semestre europeo, operativo dal 2011); 2) il **patto euro plus**, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell’area euro nel marzo del 2011, che impegna gli Stati dell’area euro e alcuni altri Stati dell’Unione a porre in essere ulteriori misure di politica economica; 3) il trattato per il coordinamento delle politiche di bilancio (**fiscal compact**), entrato in vigore il 1° gennaio 2013; 4) le modifiche al Patto di stabilità (c.d. **six pack e two pack**); 5) la **sorveglianza sugli squilibri macroeconomici**, applicata in base a due regolamenti del *six pack* (il Regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici e il Regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell’area dell’euro); 6) i **meccanismi di stabilizzazione dell’eurozona**; 7) il Patto per la crescita e l’occupazione (c.d. **growth pact**, accordo non vincolante stipulato dal Consiglio europeo del giugno 2012).

europea il 29 settembre 2011 ed approvate nella riunione del Consiglio europeo del successivo 8 e 9 dicembre), è proseguita con il **fiscal compact** (marzo 2012), con il trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (*European stability mechanism* - MES) entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, con le due proposte, **two-pack**, riguardanti il rafforzamento della sorveglianza economica dei paesi in gravi difficoltà finanziarie e l'introduzione di disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici degli Stati membri ⁽¹⁴⁾. Si è provveduto anche a una riforma della regolamentazione del sistema bancario, divenuta operativa nel gennaio 2011.

La nuova *governance* economica europea ha imposto agli Stati membri l'assunzione di ulteriori impegni per introdurre negli ordinamenti nazionali regole, costituzionali o legislative, volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo. In particolare:

1) con la **direttiva 2011/85/UE**, entrata in vigore nel novembre 2011, sono state fissate le regole minime atte a garantire l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi. Sono state, inoltre, fissate regole minime comuni per la costruzione dei quadri di bilancio nazionali al fine di renderli maggiormente trasparenti, confrontabili e completi, nonché stabilito un medesimo orizzonte temporale programmatico pluriennale su base almeno triennale.

2) con il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance** nella Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal compact) ⁽¹⁵⁾, che mira a salvaguardare la stabilità di tutta la zona euro, le Parti contraenti si sono impegnate ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, in aggiunta agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE ⁽¹⁶⁾, il principio per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo ⁽¹⁷⁾ all'uopo disponendo che, solo nel caso di circostanze

⁽¹⁴⁾ In particolare, sono stati rafforzati i meccanismi di controllo atti, da un lato, a rilevare, prevenire e correggere le politiche di bilancio che producono disavanzi e livelli di debito pubblico eccessivi e, dall'altro, a individuare gli eventuali squilibri macroeconomici.

⁽¹⁵⁾ Il Trattato, ai sensi dell'art. 14 del medesimo, è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, poiché ratificato da dodici Paesi dell'Eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia). L'Italia lo ha ratificato con l. 23 luglio 2012, n. 114.

⁽¹⁶⁾ Art. 3, paragrafo 2.

⁽¹⁷⁾ Tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL.

eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di grave recessione, gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento, a patto, però, che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine ⁽¹⁸⁾.

Le nuove regole sono realizzate, quindi, attraverso l'obbligo degli Stati membri di rispettare precisi parametri di tipo quantitativo in relazione soprattutto ai saldi di finanza pubblica rilevanti in ambito europeo (debito e indebitamento netto della P.A.).

A partire, poi, dai primi mesi del 2020, a causa dell'intervenuta emergenza pandemica da Covid-19, il quadro sopra delineato ha subito un sostanziale mutamento di prospettiva per assicurare agli Stati Ue un margine di manovra fiscale per sostenere le spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e a contrastare gli effetti recessivi prodotti dalla pandemia sulle economie europee.

Infatti, la Commissione europea con la comunicazione COM(2020)123 del 20 marzo 2020 ha disposto l'attivazione della **c.d. general escape clause del Patto di stabilità e crescita** consentendo agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine. Inizialmente prevista solo per il 2020, l'applicazione della **clausola generale di salvaguardia** è stata più volte prorogata dalla Commissione e, da ultimo, (comunicazione COM(2022)600) è stata estesa a tutto il 2023 tenuto conto dei rischi di revisione al ribasso delle prospettive economiche dei Paesi Ue dovuti alla guerra tra Russia e Ucraina e degli elevati aumenti dei prezzi dell'energia. Ciò anche nella prospettiva del pieno utilizzo delle risorse nel frattempo rese disponibili a livello europeo con il programma **Next Generation EU** (NGEU).

Inoltre, sin da ottobre 2021 (comunicazione COM(2021)662) si è riaperto a livello europeo il dibattito sulla revisione del Patto di stabilità e crescita e della governance economica dell'UE nel suo complesso.

⁽¹⁸⁾ Il Trattato stabilisce, anche, che 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, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL e che nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale.

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX