

L'intervento amministrativo sui mercati

Appunti per le lezioni

a cura di Marco Bombardelli



SECONDA EDIZIONE – RISTAMPA AGGIORNATA



Giappichelli

Capitolo 1

LE RELAZIONI TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E MERCATI

di *Marco Bombardelli*

Sommario: 1.1. Le ragioni di una relazione. – 1.2. Le coordinate di riferimento. – 1.3. I diversi tipi di intervento pubblico. I. L'ingerenza nel mercato. – 1.3.1. L'ingerenza tramite la disciplina dell'economia. – 1.3.2. L'ingerenza tramite l'intervento diretto nell'economia. – 1.4. *Segue:* i diversi tipi di intervento pubblico. II. La regolazione del mercato. – 1.4.1. La regolazione sociale. – 1.4.2. La regolazione economica. – 1.5. *Segue:* i diversi tipi di intervento pubblico. III. La tutela della concorrenza.

1.1. *Le ragioni di una relazione*

Il **mercato** è il luogo in cui avvengono in modo sistematico, promossi dalla libera iniziativa degli individui, **gli scambi di beni e servizi** suscettibili di circolazione economica, a seguito dell'incontro della domanda e dell'offerta. La sua presenza e il suo corretto funzionamento hanno quindi sicuramente **rilevanza per la realizzazione della libertà economica individuale**, ma ad esso viene riconosciuta – con gradi diversi di intensità, in base anche a diverse impostazioni ideologiche – una autonoma **rilevanza positiva per l'interesse generale**, in virtù della sua capacità di realizzare il benessere collettivo, attraverso **l'ottimale allocazione delle risorse**. Esso ha come riferimento gli operatori economici che vi operano e quindi considera in primo luogo i rapporti tra gli **interessi privati** che al suo interno si confrontano.

Anche se nella teoria giuridica ed economica ci sono opinioni diverse sulla natura del mercato come ordine spontaneo o come ordine artificiale, costruito anche attraverso il diritto, la sua esistenza rimane distinta da quella delle istituzioni che lo regolano e le sue relazioni con esse si pongono di per sé al di fuori delle sue specifiche dinamiche di funzionamento. Tuttavia, il mercato necessita spesso della presenza di istituzioni pubbliche sia per risolvere in modo pacifico i conflitti che insorgono tra gli attori che in esso operano, sia più in generale per trovare un rimedio ai propri “fallimenti” e una

difesa rispetto ai rischi insiti nello spontaneo dispiegarsi della sua logica interna, che può allontanarlo dall'equilibrio concorrenziale, impedire il raggiungimento dell'efficienza allocativa e determinare così elevati costi economici e sociali.

Le **istituzioni pubbliche** sono individuabili come l'insieme dei soggetti e delle organizzazioni a cui **spetta doverosamente il compito di cura dell'interesse generale** della relativa comunità di riferimento. In passato queste istituzioni erano identificate prevalentemente con lo Stato e con la comunità nazionale. Oggi non è più così e le istituzioni pubbliche si articolano in una rete complessa che oltre al livello dello Stato connette anche, da un lato, il livello di governo regionale e locale e, dall'altro, il livello europeo e, per vari aspetti, quello globale. Esse hanno come riferimento la collettività degli individui a loro corrispondente, con l'insieme delle relazioni sociali ed economiche che in essa si svolgono, e considerano dunque i molteplici interessi di questa collettività come **interessi pubblici** loro affidati in cura.

Questi interessi sono di varia natura (sociali, economici, ambientali, di ordine pubblico, di sicurezza, di difesa, di tutela della sicurezza, ecc.) e non si riferiscono solo al mercato, anche se fra di essi sono sicuramente compresi, fra l'altro, la soluzione dei conflitti che su di esso sorgono e la tutela del suo corretto funzionamento. Dal punto di vista delle istituzioni pubbliche, quindi, gli interessi legati al buon funzionamento del mercato sono solo una parte degli interessi di cui prendersi cura. Nel loro operare esse devono tener conto anche di interessi che sono estranei alla logica del mercato e sono pertanto sempre chiamate a operare un bilanciamento tra questi e quelli che invece ad essa si riferiscono (ad es. nel confronto fra, da un lato, il sostegno alla produttività delle imprese o la tutela dell'occupazione e, dall'altro, la tutela della salute o la salvaguardia delle risorse ambientali).

Da una parte, dunque, il mercato ha un suo ambito di rilevanza a prescindere dalla presenza delle istituzioni pubbliche, dall'altra queste ultime operano per il raggiungimento di obiettivi e per la cura di interessi che possono essere del tutto estranei alla dimensione del mercato. Perché dunque assume rilievo **una relazione fra istituzioni pubbliche e mercati**, che si caratterizza per diverse forme di intervento pubblico su di essi? Le ragioni vanno individuate con riferimento ad **un'area in cui l'ambito di funzionamento del mercato e quello di intervento delle istituzioni pubbliche si sovrappongono**: un'area in cui, da una parte, il mercato si caratterizza per la presenza di criticità che non può superare da solo e, dall'altra, gli interessi della collettività curati dalle istituzioni pubbliche assumono una valenza economica che li conduce inevitabilmente a confrontarsi anche con la dimensione del mercato, o addirittura a convergere su di essa.

In estrema sintesi, queste ragioni possono essere ricondotte essenzialmen-

te a tre. Innanzitutto, come si è detto, esiste una sfera economica della società che implica il libero gioco degli operatori economici e può determinare anche il **sorgere di conflitti fra i loro interessi**, che sono rischiosi per la pacifica esistenza della società e che vengono quindi affrontati e condotti a composizione attraverso istituzioni e strumenti giuridici, in particolare quelli del diritto civile, del diritto penale e del diritto processuale. Poi, la dinamica del funzionamento del mercato può risultare di per sé **indifferente o addirittura contrastante con le esigenze di realizzazione di interessi pubblici ad esso estranei**, che però sono rilevanti per la collettività e per questo vengono affidati in cura alle istituzioni pubbliche. Queste possono dunque essere chiamate ad adottare interventi di disciplina e di regolazione del mercato per fare in modo che la sua dinamica non contrasti con il perseguimento di finalità di interesse pubblico, o addirittura venga orientata rispetto ad esse, attraverso gli strumenti propri del diritto pubblico e del diritto amministrativo. Ancora, il mercato può trovarsi in una situazione in cui non sono soddisfatte le condizioni necessarie perché il suo funzionamento sia corretto e in grado di portare a una allocazione ottimale o comunque efficiente delle risorse, ovvero in **una situazione di “fallimento”** che può essere determinata da condizioni quali le asimmetrie informative; i comportamenti di free riding, connessi all'esigenza di scambio di particolari categorie di beni (beni pubblici); le esternalità; le economie di scala e le condizioni di monopolio naturale; le barriere di accesso e l'assenza di contendibilità dei mercati o ancora la distribuzione squilibrata delle quote di potere di mercato. Rispetto a queste situazioni l'intervento delle istituzioni pubbliche può diventare necessario per ripristinare il buon funzionamento del mercato, mediante interventi di regolazione e di tutela della concorrenza operati attraverso gli strumenti del diritto pubblico, del diritto amministrativo e del diritto antitrust. In questi casi l'intervento può mirare sia ad introdurre nel mercato dinamiche sostitutive di quelle che esso non è in grado di generare spontaneamente in vista del suo corretto funzionamento, ad esempio per quanto riguarda l'accesso ad esso, sia ad impedire che gli squilibri tra le quote di potere di mercato degli operatori economici si traducano in equilibri sub-ottimali nell'allocazione delle risorse.

Le dimensioni dell'intervento pubblico sui mercati possono quindi variare da una **dimensione minima**, in cui le istituzioni pubbliche operano per garantire efficienza allocativa del mercato, ponendo rimedio ai suoi fallimenti, a una **dimensione via via più ampia**, in cui tali istituzioni intervengono attraverso la disciplina o comunque la regolazione del mercato, ingerendosi o comunque condizionando il suo funzionamento, anche con interventi di redistribuzione delle risorse, per garantire la realizzazione di interessi pubblici di vario tipo.

1.2. *Le coordinate di riferimento*

La configurazione attuale della relazione tra istituzioni pubbliche e mercati nel nostro ordinamento giuridico trova le sue coordinate di riferimento in **alcuni principi**, ricavabili dalla nostra **Costituzione** e dal confronto della stessa con i **Trattati UE**, e nella dialettica che deriva dal **loro bilanciamento** nella dinamica dei processi economici. Questi principi riguardano in particolare quattro punti: l'affermazione della **libertà di iniziativa economica privata**; il riconoscimento della **proprietà pubblica e privata**; l'individuazione di **un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza** come modello di riferimento per i processi economici; l'attribuzione alle istituzioni pubbliche della potestà di **intervenire** sui punti precedenti **per finalità di interesse generale**, con modalità diverse che comprendono la limitazione di iniziativa economica e proprietà privata; il contenimento del potere di mercato delle imprese e la tutela della concorrenza; la disciplina e la regolazione del mercato; la riserva a proprio favore di determinate attività economiche.

L'art. 41 Cost. prevede che **l'iniziativa economica privata è libera**. Nell'oggetto dell'attività economica si comprende **ogni attività che mira a raggiungere un fine economicamente rilevante, fra cui in primo luogo l'attività di impresa**. Alla libertà economica viene quindi riconosciuto valore costituzionale e di essa si individua un **nucleo essenziale**, che deve essere comunque tutelato in quanto connaturato alla sfera più propria dell'individuo. Il riconoscimento del diritto di libertà economica implica il riconoscimento del **valore del mercato**, quantomeno per la rilevanza individuale e privatistica che esso assume in quanto **luogo di esercizio dell'iniziativa economica dei privati**.

L'art. 42 Cost. prevede poi che la **proprietà possa essere sia pubblica che privata**, affermando che i beni economici appartengono allo Stato, ad enti pubblici o a privati (v. cap. 5). La proprietà privata, pur essendo equiparata a quella pubblica e non avendo quindi una considerazione preferenziale, viene riconosciuta nel suo valore a livello costituzionale, quindi garantita in quanto istituto e **protetta nel suo nucleo essenziale**. Essa viene, cioè, configurata come diritto fondamentale, che anche se "relativo" e non inviolabile, **non può essere sottoposto a limiti che siano tali da annullarne o pregiudicarne il contenuto essenziale**, a cui dunque l'ordinamento deve sempre riconoscere un minimo di facoltà. I trattati UE non modificano il ruolo riconosciuto alla proprietà privata dalla Costituzione, poiché in base all'art. 345 TFUE "lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri".

L'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione aggiunge alle indicazioni dei due articoli ora citati il riconoscimento di un terzo principio molto importante per la definizione del quadro che si sta tracciando, quello cioè della **tutela della concorrenza**, da cui deriva in modo implicito anche il riconosci-

mento costituzionale dell'economia di mercato. Tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento con la riforma costituzionale operata con la l. cost. n. 3/2001, sotto la spinta molto forte del diritto europeo. Infatti, in base ai **Trattati UE** a cui il nostro Paese aderisce (ora in vigore nella versione approvata con il **Trattato di Lisbona**, approvato nel 2007 e vigente dal 2009), l'Unione Europea instaura un mercato interno (v. cap. 8), che viene delineato in un quadro di compatibilità con le esigenze di sviluppo sostenibile; crescita economica equilibrata e stabilità dei prezzi; presenza di una dinamica di mercato fortemente competitiva; piena occupazione e progresso sociale; qualità dell'ambiente, progresso scientifico e tecnologico; contrasto all'esclusione sociale e a tutte le forme di discriminazione; coesione economica, sociale e territoriale (art. 3 TUE). Per realizzare, tra le altre finalità, l'instaurazione di questo mercato, viene previsto che "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. 119 TFUE). Il **principio della concorrenza** viene affermato non solo **in senso soggettivo**, come **libertà degli operatori economici di svolgere attività economiche e di competere sul mercato** con altri operatori, ma anche **in senso oggettivo**, come modo di funzionamento dei mercati finalizzato alla loro efficienza dinamica e **basato sull'interazione innovativa fra imprese nel mercato, guidata dalla libera scelta dei consumatori** (Libertini, 2014).

A seguito dell'affermazione del principio concorrenziale come valore costituzionale e del ruolo che gli viene attribuito dai Trattati UE, dunque, il mercato viene ad assumere non più solo una rilevanza in prospettiva individuale e privatistica, ma anche un **valore specifico e positivo per l'interesse della collettività**, così da configurare la garanzia del suo corretto funzionamento come un interesse pubblico di cui le istituzioni devono prendersi cura.

Ciò può avvenire in modi diversi: creando le condizioni per la presenza di un mercato laddove queste non siano in grado di originarsi in modo spontaneo (ad esempio attraverso gli interventi di regolazione proconcorrenziale nei settori liberalizzati, v. cap. 6); con il contrasto di comportamenti privati anticoncorrenziali (quali intese restrittive della concorrenza o abuso di posizione dominante, v. cap. 8), con la correzione degli interventi di altre istituzioni pubbliche aventi effetti distorsivi della concorrenza (come accade ad esempio negli interventi della Commissione europea sugli Stati in materia di aiuti di Stato alle imprese, v. cap. 8).

Come si diceva, però, nel quadro da considerare per definire l'impostazione oggi assunta dalle relazioni tra le istituzioni pubbliche e i mercati, occorre considerare anche un ulteriore principio, in base al quale i tre principi sopra richiamati dell'iniziativa economica privata, della proprietà e della con-

correnza nel mercato non assumono un valore assoluto, ma, almeno al di fuori di un loro nucleo essenziale, **risultano suscettibili di subire delle limitazioni** sia in relazione all'esigenza di garantire **la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana**, sia in vista della realizzazione di **finalità di natura sociale e ambientale**. Lo stesso **art. 41 Cost.**, così, prevede che l'iniziativa economia privata non possa "svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" e che la legge possa determinare "i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali". **L'art. 42 Cost.**, inoltre, prevede che la proprietà possa subire dei limiti "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" e che in determinati casi, previsti dalla legge "possa essere espropriata per motivi d'interesse generale". Ancora, **l'art. 43 Cost.** prevede che a fini di utilità generale la legge può affidare "allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti", attraverso una riserva originaria o per trasferimento, mediante espropriazione e salvo indennizzo determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio, che abbiano carattere di preminente interesse generale". Viene cioè ammesso non solo che i soggetti pubblici possano agire, a condizioni particolari, come operatori nel mercato, ma che, a certe condizioni, per la realizzazione di finalità di interesse generale possano sussistere accanto ai mercati, sede di manifestazione dell'iniziativa economica privata, anche altri **ambiti di esercizio dell'attività economica, retti da criteri diversi da quelli del mercato**, in cui l'attività economica è riservata a operatori pubblici o a soggetti privati che operano come strumenti dei primi, o nei quali comunque il funzionamento tipico del mercato può essere significativamente condizionato.

La possibilità delle istituzioni pubbliche nazionali (v. parr. 2.1 e 2.2) di sostituirsi al mercato, di influenzare il suo funzionamento o di limitare la iniziativa economica privata, è peraltro **a sua volta oggetto di limitazioni** per effetto del processo di integrazione europea e dei principi posti dai Trattati UE. Il valore oggi assunto dall'economia di mercato e dal principio di concorrenza determina infatti innanzitutto delle **condizioni restrittive per i poteri pubblici nazionali nell'individuazione delle finalità di politica economica da perseguire** attraverso l'ingerenza nell'economia, e dunque nella determinazione di quei fini di interesse generale che la giustificano, che non devono essere in contrasto con gli interessi dell'Unione europea e con le finalità perseguite dai Trattati, sul cui rispetto sono chiamate a vigilare le istituzioni della UE (v. parr. 2.3 e 2.4). Inoltre, nell'individuazione delle misure con cui operare i propri interventi, le istituzioni nazionali devono agire in conformità con i principi, le regole e le modalità previste a livello europeo a salvaguardia della concorrenza (v. cap. 8).

Accade così ad esempio che la possibilità di indirizzare l'attività economica privata verso finalità sociali deve tener conto dell'affermazione del principio di concorrenza e dell'economia di mercato (art. 3 TUE e art. 119 TFUE), trasformandosi ove possibile da una disciplina finalistica di tipo precettivo a un intervento di correzione proporzionata del funzionamento del mercato, in cui il concreto perseguimento delle finalità sociali non è affidato a misure pubbliche unilaterali ma alle dinamiche di negoziazione del mercato, come risultanti a seguito della correzione operata dall'intervento di regolazione pubblica. Allo stesso modo, la possibilità di intervenire direttamente sul mercato attraverso imprese pubbliche o attraverso lo strumento della concessione di servizi a operatori privati viene limitata dalla previsione secondo cui gli Stati membri "non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle in materia di concorrenza" (art. 106 TFUE). O ancora, la possibilità di prevedere che determinati settori economici vengano sottratti all'ambito del mercato e affidati alle istituzioni pubbliche in regime di riserva viene limitata, fra l'altro, dalla previsione secondo cui le "...imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza" sia pure "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 (art. 106 TFUE; v. anche art. 8 della l. n. 287/1990). In questi settori economici viene cioè confermata la presenza di esigenze di interesse generale che giustificano un intervento pubblico che assicuri la loro soddisfazione, ma si afferma contestualmente la necessità che tale intervento avvenga nel rispetto delle regole di concorrenza, prevedendo, almeno nei settori in cui è possibile, che il mercato possa funzionare normalmente, con le sole deroghe strettamente necessarie al perseguimento degli scopi di interesse pubblico perseguiti dagli Stati, oppure, se questo non è possibile, che siano almeno introdotte delle regole concorrenziali nella selezione dei soggetti chiamati ad operare in settori riservati o comunque sottratti ad una dinamica concorrenziale "interna" (concorrenza per il mercato).

1.3. I diversi tipi di intervento pubblico. I. L'ingerenza nel mercato

In corrispondenza delle coordinate considerate nel precedente paragrafo e dei punti in cui le stesse vanno ad intersecarsi, l'intervento delle istituzioni pubbliche sui mercati si distingue, oltre che per l'ampiezza delle sue dimensioni, anche per la profondità della sua incidenza sulla iniziativa economica dei privati e più in generale sul funzionamento del mercato, secondo tre tipi principali. Il primo, più pervasivo, è quello **dell'ingerenza nell'economia**, che può essere attuato, da un lato, attraverso la **disciplina** dell'economia, tramite

la quale i poteri pubblici svolgono un ruolo di guida dei processi economici per la realizzazione di politiche pubbliche e, dall'altro, attraverso **l'intervento diretto** nell'economia, con cui tali poteri interferiscono nel funzionamento del mercato, o addirittura sostituiscono ad esso altri modelli di organizzazione dell'attività economica, operando direttamente nel ruolo di attori economici. Il secondo tipo di intervento è quello della **regolazione** del mercato, che, pur partendo dalle dinamiche di quest'ultimo, mira ad innestarvi delle modalità di funzionamento allo stesso non connaturate, ma necessarie, a seconda dei casi, per perseguire finalità di natura sociale (**regolazione sociale**) o per creare effetti analoghi a quelli della competizione concorrenziale nelle situazioni in cui questa non è in grado di attivarsi in modo autonomo (**regolazione economica**). Il terzo tipo di intervento consiste nella **tutela della concorrenza**, intesa come **intervento amministrativo volto a contrastare i comportamenti** con cui gli attori economici **restringono il confronto competitivo** grazie al proprio potere di mercato o comunque alla alterazione a proprio vantaggio delle relative quote.

1.3.1. *L'ingerenza tramite la disciplina dell'economia*

La **disciplina dell'economia** viene attuata attraverso l'elaborazione e l'attuazione di politiche pubbliche di natura fiscale, di spesa, di sostegno e incentivativo ai diversi settori dell'economia. Attraverso di essa le istituzioni pubbliche mirano a influenzare l'andamento del mercato, e talora anche a sostituirlo con altre forme di organizzazione economica, in vista del raggiungimento di determinati obiettivi. Con questo tipo di intervento, il comportamento che le imprese devono tenere nei processi economici viene orientato in conformità all'interesse pubblico con precise scelte relative alla produzione, alla previsione di incentivi in grado di modificare il quadro delle convenienze di mercato, alla attribuzione dei costi per le esternalità derivanti dai processi produttivi, agli scambi di mercato e alle modalità di incontro della domanda e dell'offerta, alle caratteristiche qualitative di beni e servizi, alla realizzazione e alla disponibilità di infrastrutture.

La disciplina dell'economia tende a configurare le dinamiche di svolgimento dei processi economici in base a un disegno predefinito, in cui viene specificato **il fine di interesse generale da realizzare**, in genere collegato ad una particolare allocazione delle risorse e alla riduzione degli squilibri attraverso la loro redistribuzione; viene indicata agli operatori economici **la direzione da seguire** in vista del raggiungimento di quel fine, influenzando in tal modo il contenuto e talvolta anche la misura della loro attività; vengono previsti **strumenti, risorse e misure, sia di vincolo che di incentivo**, rivolti alla realizzazione di quel fine; vengono indicate le **modalità di conformazione** delle attività economiche alle condizioni così stabilite e i **relativi mezzi di verifica**.

La disciplina dell'economia si svolge quindi in gran parte attraverso interventi di **programmazione economica**. Questa opera in senso “**finalistico**”, nel senso appunto che indica degli **obiettivi da raggiungere** attraverso lo svolgimento dei processi economici. Essa introduce un **disegno prefigurativo di condotte future** che viene riferito ad **attività economiche complessivamente intese** e non a singoli atti, sulla base dell'unicità del fine di interesse generale che viene perseguito. È riconducibile ad una **autorità di programmazione**, la quale ha spesso anche le caratteristiche di un organo di indirizzo politico e in ogni caso non opera unicamente in relazione a uno specifico mercato e/o a uno specifico intervento di programmazione. Si basa su uno specifico **atto di programmazione**, con precisi limiti di durata, definiti in funzione dell'obiettivo da raggiungere. Pur assumendo **sul piano formale connotazioni diverse** e presentandosi talora nella veste formale della **legge**, talora in quella degli **atti amministrativi a contenuto generale**, talora anche in quella di **strumenti convenzionali** di diritto pubblico, la programmazione si inserisce sul piano sostanziale in una zona intermedia tra le previsioni generali ed astratte della legge e il dettaglio dei provvedimenti amministrativi concreti. Essa si articola nelle **tre fasi della decisione**, in cui vengono individuati gli obiettivi da raggiungere e le strategie da seguire per il loro perseguimento; dell'**attuazione**, in cui sono definite le risorse disponibili (intese in generale come mezzi finanziari, materiali e giuridici) e vengono indicati i centri di responsabilità, i procedimenti da seguire e i tempi di attuazione; del **controllo**, in cui vengono operate la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti, che avviene soprattutto attraverso un intervento di tipo verticale da parte degli organi di programmazione.

1.3.2. *L'ingerenza tramite l'intervento diretto nell'economia*

L'intervento diretto nell'economia si realizza quando le istituzioni pubbliche assumono i tratti propri degli attori economici e adottano comportamenti rilevanti nella dinamica del mercato o arrivano addirittura ad occupare per intero lo spazio di quest'ultimo, sostituendosi ad esso in virtù di una riserva a proprio favore di determinate attività economiche. In questo tipo di intervento le istituzioni possono presentarsi a seconda dei casi nelle vesti dello “**Stato-imprenditore**”, dello “**Stato-acquirente (o venditore)**” e dello “**Stato proprietario**” (dove il termine Stato è usato in modo atecnico, come sinonimo di istituzione pubblica).

Nel primo caso compare sul mercato **l'impresa pubblica**, che talora assume carattere monopolistico, ma in ogni caso, anche quando ciò non avviene, si confronta con le imprese private da una posizione di vantaggio, legata alla sua particolare natura giuridica, che influisce negativamente sull'esplicarsi di una dinamica di tipo concorrenziale (v. cap. 4).

Nel secondo caso le istituzioni pubbliche si rivolgono al mercato per l'**acquisto o per la vendita di beni e servizi** e influiscono quindi direttamente sulla domanda o sull'offerta degli stessi, in proporzioni che spesso sono tali da condizionarne in modo significativo l'andamento. Anche in questa situazione le istituzioni pubbliche sono presenti sul mercato con caratteristiche molto differenti dagli operatori privati con cui si confrontano, se non altro per il fatto che la loro attività di acquisto o di vendita è comunque strumentale al perseguimento di un interesse pubblico e che il denaro speso o ricavato è una risorsa pubblica, su cui non hanno ovviamente la stessa disponibilità che il privato può avere sulle proprie risorse. Ciò, fra l'altro, può influenzare significativamente la dinamica concorrenziale dei mercati interessati e anche per questo sono previste regole molto specifiche che disciplinano le procedure pubbliche di acquisto e di vendita (v. par. 3.3).

Nel terzo caso, infine, i poteri pubblici compaiono sul mercato come **proprietari di risorse che possono avere rilevanza economica, in quanto** suscettibili di un **utilizzo proficuo nell'ambito di una attività di impresa** o addirittura in quanto indispensabili per la stessa come fattori produttivi essenziali. Si tratta di un fenomeno particolarmente significativo nei casi in cui l'attribuzione di un bene alla proprietà del soggetto pubblico è prevista come doverosa dall'ordinamento e tale soggetto si trova quindi a condizionare interamente l'andamento dei mercati che necessitano di quei beni nelle proprie dinamiche di produzione e di scambio, a cominciare dall'accesso ad essi, come nel caso delle concessioni di beni demaniali (v. par. 3.2 e cap. 5).

1.4. Segue: *i diversi tipi di intervento pubblico. II. La regolazione del mercato*

Il secondo tipo di intervento pubblico sul mercato è quello della **regolazione**, che prende come punto di partenza la **spontaneità delle dinamiche del mercato** e si sviluppa con l'obiettivo di **orientare il corso delle stesse senza alterarne la logica di funzionamento**, tramite l'introduzione di regole ad essa **conformi ma non connaturate**, in vista della cura **di un interesse generale**. La regolazione non ha carattere "finalistico" e con essa le istituzioni pubbliche non mirano a perseguire specifici obiettivi, orientando verso di essi l'attività delle imprese. Essa assume piuttosto **un carattere "condizionale"**, nel senso che "consiste di prescrizioni non direttive, ma ipotetiche, dal verificarsi delle quali le norme o la regolazione stessa fa discendere conseguenze che sono predeterminate" (Cassese, 2002). Le prescrizioni poste con la regolazione finiscono così per operare come meccanismi "aggiuntivi" di mercato, funzionanti in modo analogo a quelli originariamente propri dello stesso. Esse lasciano che

le **finalità di interesse generale** siano raggiunte attraverso il confronto fra gli operatori economici, avvalendosi dell'introduzione nella dinamica del mercato di passaggi idonei a considerare in tale confronto, oltre che gli interessi privati degli operatori economici, anche gli interessi pubblici ritenuti rilevanti. Anche la regolazione arriva dunque a modificare l'allocazione delle risorse che sarebbe prodotta spontaneamente dal mercato, ma a differenza delle modalità di intervento che si sono considerate nel precedente paragrafo la sua influenza su tale allocazione è di tipo indiretto, perché condiziona l'andamento delle attività svolte dagli operatori sul mercato, ma lascia che siano queste a determinare l'esito finale dei processi economici.

La **regolazione** è dunque un intervento attraverso cui le istituzioni pubbliche operano sui processi economici in vista di finalità di interesse generale, ma avendo cura di **non alterare la spontaneità degli stessi**. Essa è riferita ad uno **specifico mercato**, definito in base all'estensione geografica, alla tipologia dei beni scambiati o congiuntamente in base a questi elementi, senza riferimento a limiti specifici di durata. È affidata a una **amministrazione dotata di indipendenza** dal potere politico e dai soggetti regolati, alla quale sono attribuiti soltanto, o comunque in maniera del tutto prevalente, **compiti specifici di regolazione** (v. par. 2.2). Essa prevede forme di **controllo** non solo di tipo verticale, affidate alle autorità di regolazione, ma anche di tipo orizzontale, affidate agli attori del mercato in riferimento alla loro esigenza di tutela rispetto a violazioni delle regole di funzionamento del mercato da parte di altri attori o delle stesse istituzioni pubbliche.

1.4.1. *La regolazione sociale*

Come si è detto, nell'ambito della regolazione si distingue in genere fra **regolazione sociale** e regolazione economica.

La prima prevede interventi diretti a **orientare il funzionamento dei mercati**, in relazione alla rilevanza dei beni e dei servizi prodotti e scambiati per la realizzazione di **interessi pubblici di per sé estranei al mercato**, ma condizionati nel loro soddisfacimento dalla allocazione di risorse operata attraverso di esso. Attraverso gli interventi di regolazione, in particolare, le istituzioni pubbliche, nel momento in cui decidono di lasciare al funzionamento del mercato la produzione e la allocazione di beni e servizi ritenuti comunque rilevanti per l'interesse pubblico, operano al tempo stesso per **compensare l'inidoneità del mercato a tenere conto di questa rilevanza e per garantire comunque la soddisfazione di interessi sociali, o in ogni caso "superindividuali"**, affidati in cura alle istituzioni pubbliche, che l'ordinamento non ritiene possano soccombere di fronte all'esercizio della libertà di iniziativa economica (sicurezza, tutela del consumatore, diritto alla salute, diritti sociali, ambiente, ecc.).

1.4.2. *La regolazione economica*

La **regolazione economica**, o proconcorrenziale, considera invece come **interesse generale** da perseguire proprio **il corretto funzionamento del mercato** e contempla l'intervento delle istituzioni pubbliche in quanto rivolto alla **creazione delle condizioni per il confronto competitivo** degli operatori di mercato anche in settori in cui per le particolari caratteristiche dell'attività svolta, per le dotazioni infrastrutturali necessarie, per la tipologia dei beni utilizzati nei processi produttivi, queste non si determinano in modo automatico (si pensi ad esempio alle attività economiche riconducibili al settore dei servizi pubblici liberalizzati, su cui v. cap. 6) o comunque ci si trova di fronte a ipotesi di "fallimento" del mercato (come ad esempio in presenza di monopolio o di oligopolio, di asimmetrie informative, di occasioni di *free riding*, di esternalità, di crisi di impresa).

La regolazione economica definisce quindi *ex ante*, detta alle imprese e fa rispettare, anche attraverso sanzioni, delle **regole di comportamento dirette ad attivare dei meccanismi sostitutivi della dinamica concorrenziale del mercato** in situazioni in cui essa non è in grado di originarsi spontaneamente. Attraverso questo tipo di intervento le istituzioni pubbliche operano per correggere sia le condizioni di partenza, come ad esempio gli squilibri nelle quote di mercato o i differenziali dovuti allo sviluppo tecnologico, sia gli esiti non desiderati della dinamica intrinseca del mercato, al fine di **presidiare le condizioni per un efficace e corretto confronto concorrenziale tra le imprese, senza però mirare ad influenzarne l'esito.**

1.5. *Segue: i diversi tipi di intervento pubblico. III. La tutela della concorrenza*

Il terzo tipo di intervento pubblico è **la tutela della concorrenza**, che consiste **nell'attività di contrasto dei comportamenti anticoncorrenziali** che gli operatori economici pongono in essere nell'ambito delle normali dinamiche di funzionamento di mercati, compresi quelli non sottoposti a regolazione pubblica, nelle quali è insita la possibilità di allontanamento dal modello concorrenziale, anche quando i presupposti dello stesso sono originariamente presenti.

Questo tipo di intervento trova il suo fondamento diretto nell'introduzione del principio di concorrenza e nell'attribuzione al mercato che ad esso si ispira di una autonoma **rilevanza positiva per l'interesse generale**, in virtù della sua capacità di realizzare il benessere collettivo, attraverso un'ottimale allocazione delle risorse. Dato che la conformità al principio di concorrenza non può essere presupposta nel funzionamento del mercato, alle istituzioni

pubbliche viene affidato il compito di ripristinarla intervenendo a contrastare le tendenze spontanee del mercato ad allontanarsi da essa.

La disciplina della concorrenza viene operata in modo prevalente **con l'introduzione obblighi di "non fare", vietando** alle imprese di adottare i comportamenti che possono limitare il libero gioco concorrenziale, **vigilando** sul rispetto di tali divieti ed eventualmente **sanzionando** le relative trasgressioni. A differenza della regolazione, quindi, la tutela della concorrenza consiste soprattutto di interventi *ex post*, diretti a colpire gli illeciti anticoncorrenziali (in particolare intese restrittive della concorrenza e abusi di posizione dominante, su cui v. cap. 8), con l'intento di salvaguardare sia l'equilibrio nella distribuzione delle quote di potere di mercato, sia la posizione del consumatore. Inoltre, dato che la limitazione della concorrenza nel mercato può derivare non solo dalle modalità con cui gli operatori privati agiscono, ma anche dalle modalità con cui le stesse istituzioni pubbliche interferiscono in esso con i loro comportamenti, è interessante notare come la tutela della concorrenza possa comprendere anche interventi rivolti verso queste ultime (ad esempio, in materia di aiuti di Stato alle imprese, su cui v. cap. 8) e coinvolgere quindi non solo rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati, ma **anche rapporti fra soggetti pubblici di tipo diverso** (come ad avviene spesso nelle relazioni tra le istituzioni della UE e quelle degli Stati membri, su cui v. cap. 2).

La tutela della concorrenza si distingue dunque dalla regolazione, anche di tipo economico, perché l'intervento svolto dalle istituzioni pubbliche in funzione di essa assume come **presupposto il funzionamento concorrenziale del mercato e persegue direttamente come propria finalità quella del suo mantenimento**. Essa mira dunque alla salvaguardia della competizione dinamica tra le imprese e viene affidata a forme di **attuazione meramente tecnica**, con esclusione di ipotesi di bilanciamento con altri interessi pubblici rilevanti, che eventualmente vengono considerati attraverso il confronto con altre autorità di regolazione.

Ciò, tuttavia, non significa che la tutela di concorrenza si ponga in termini di alternatività rispetto all'attività di regolazione. Posto che, come si è detto, la tutela della concorrenza può riguardare anche mercati non interessati da interventi di regolazione, e dunque esplicarsi indipendentemente da quest'ultima, nel caso in cui essa intervenga invece su mercati regolati i due tipi di intervento possono essere realizzati **in modo complementare** (Pitruzzella, 2014). Mentre infatti la regolazione settoriale interviene *ex ante* a definire un quadro di regole di funzionamento del mercato ispirate al principio della concorrenza e compatibili con il mercato, l'intervento antitrust può essere esercitato *ex post*, per verificare se all'interno del mercato regolato ci siano comportamenti che, pur legittimi dal punto di vista della sua disciplina settoriale rientrano tuttavia tra quelli considerati come illeciti dalla disciplina antitrust.

Per approfondire

G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di "conformazione"*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2022, 599 ss.; F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del "Recovery and Resilience Facility", tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 1, 1 ss. E. Bruti Liberati, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete*, Milano, Giuffrè, 2006; Id., *Politica di concorrenza e politica industriale tra unità e differenziazione*, in M. Cafagno-F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 157 ss.; Id., *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2019; E. Cardi, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2018; S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2002, 265 ss.; Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 6^a ed., 2021; Id., *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2022, 1229 ss.; L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, Giappichelli, 2002; R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Decisioni amministrative e processi deliberativi. Annuario AIPDA 2017*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 129 ss.; Id., *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 903 ss.; G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 3^a ed., 2019; P. Lazzara, *La funzione regolatoria: contenuto natura e regime giuridico*, in M. Cafagno-F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 117 ss.; Id., *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2018, 337 ss.; M. Libertini, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2014, 3, 503 ss.; A. Moliterni-S. Pellizzari, *La "Costituzione dimenticata". La riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o di utenti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2021, 243 ss.; G. Napolitano-M. Abbrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009; K. Pistor, *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Roma, Luiss, 2021 [2019]; M. Passalacqua, *"Numquam nega, raro adfirma": il rinnovato "intervento" dello Stato nell'economia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, 55 ss.; G. Pitruzzella, *Concorrenza e regolazione*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2014, 1 ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, 121 ss.; N. Rangone, *Regolazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 5057 ss.; Id., *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007; F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 6^a ed., 2019; G. Tropea, *Imperatività, consenso e garanzie nell'attività di regolazione*, in *Dir. amm.*, 2020, 363 ss.

Capitolo 2

LE ISTITUZIONI

di *Marco Bombardelli, Andrea Magliari, Leonardo Parona**

Sommario: 2.1. Le istituzioni nazionali. I. Gli enti territoriali. – 2.1.1. Lo Stato. I. Il Parlamento. – 2.1.2. Lo Stato. II. Il Governo e i Ministeri economici. – 2.1.3. Le Regioni e gli enti locali. – 2.2. Le Istituzioni nazionali. II. Gli enti non territoriali. – 2.2.1. Il disegno dell'organizzazione amministrativa. – 2.2.2. Le autorità amministrative indipendenti. – 2.3. Le istituzioni dell'Unione europea. I. Il quadro istituzionale. – 2.3.1. Dalle origini al Trattato di Lisbona. – 2.3.2. Le linee di fondo del quadro istituzionale. – 2.3.3. Le altre istituzioni dell'Unione: cenni. – 2.4. Le istituzioni dell'Unione europea. II. L'organizzazione amministrativa. – 2.4.1. I tratti generali. – 2.4.2. I comitati. – 2.4.3. Le agenzie europee. – 2.5. La globalizzazione economica e le sue istituzioni. – 2.6. Organizzazioni internazionali tradizionali. Le istituzioni globali per la stabilità. – 2.6.1. La Banca Mondiale. – 2.6.2. Il Fondo Monetario Internazionale. – 2.6.3. L'Organizzazione Mondiale per il Commercio. – 2.7. Le reti transnazionali di regolatori finanziari. – 2.8. Gli organismi internazionali privati con funzioni di regolazione. – 2.9. Altre figure rilevanti per la regolazione dell'economia a livello globale.

Le **istituzioni pubbliche** aventi compiti di intervento sui mercati sono **molto numerose e diverse fra di loro**. Nella loro individuazione va tenuto conto che oggi esse si distribuiscono su **vari livelli di governo**, che non coincidono più solo con quello statale. Anche lo svolgimento dei suddetti compiti è infatti influenzato dal **superamento della centralità un tempo propria dello Stato** nel quadro dei pubblici poteri, che in passato ha consentito di individuare nello stesso, in via assolutamente prevalente, l'istituzione di riferimento per l'intervento nell'economia. A ciò hanno contribuito in modo decisivo il processo di **integrazione europea** e l'impulso dei più ampi **fenomeni della globalizzazione**, che hanno reso quella statale una dimensione inadeguata per fronteggiare fenomeni di carattere economico e sociale che travalicano in modo significativo i confini dello Stato e la sua possibilità di inter-

* I parr. 2.1 e 2.2 sono di Marco Bombardelli; i parr. 2.3 e 2.4 sono di Andrea Magliari; i restanti paragrafi sono di Leonardo Parona.

vento unilaterale su di essi. Ma la suddetta trasformazione deriva anche dalla progressiva **valorizzazione del principio di autonomia**, che nell'ordinamento interno viene esteso in termini sempre più ampi non solo agli enti territoriali, ma anche agli enti esponenziali di comunità e ad altri enti titolari di autonomie funzionali. **I livelli istituzionali da considerare sono dunque più di uno**, ed in particolare quello nazionale, quello europeo e quello globale.

2.1. *Le istituzioni nazionali. I. Gli enti territoriali*

Al livello nazionale, va operata una ulteriore distinzione fra gli enti di livello territoriale, che comprendono lo stato e gli enti autonomi di livello regionale e locale, e gli enti nazionali non territoriali, fra i quali nella regolazione dell'economia assumono un ruolo centrale le autorità amministrative indipendenti.

Con riferimento allo Stato, vanno ricordati in modo specifico il ruolo del Parlamento, quello del Governo e quello dei Ministeri dotati di competenze economiche.

2.1.1. *Lo Stato. I. Il Parlamento*

Il ruolo del Parlamento è rilevante innanzitutto per gli interventi operati nell'economia attraverso l'esercizio della **funzione legislativa**, essendo infatti affidate alla **competenza legislativa statale** alcune importanti materie economiche. Secondo quanto previsto **dall'art. 117 della Costituzione**, su alcune di esse il Parlamento è chiamato a intervenire in via esclusiva, quali moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; previdenza sociale; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo. Su altre invece il Parlamento interviene in via concorrente con le Regioni, quali rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Ma l'importanza del Parlamento per l'intervento nell'economia si manifesta anche con riferimento alla sua **funzione di indirizzo politico** intesa in senso lato, come concorso alla definizione dei grandi obiettivi della politica nazionale e degli strumenti per realizzarla, nonché alla sua funzione di **controllo sull'operato del Governo**, in relazione alle modalità con cui questo opera la **gestione dei conti pubblici**. Di questo costituisce un momento di espressione molto rilevante l'esercizio dei poteri di approvazione che il Parlamento esercita rispetto alla **manovra di finanza pubblica** adottata su iniziativa del governo, con riferimento ai procedimenti di approvazione delle leggi di bilancio, di rendiconto e di assestamento. La manovra viene avviata entro il 10 aprile di ogni anno con la presentazione da parte del Governo del **Documento di economia e finanza (DEF)** il quale si compone di tre sezioni, dedicate rispettivamente al programma di stabilità, agli andamenti macroeconomici e alle riforme previste. Il DEF presenta nel complesso un insieme di indicazioni programmatiche riguardo alla politica economica e alla gestione dei conti pubblici, con riferimento alle previsioni di crescita, a quelle di riduzione del debito, alle previsioni dei flussi di entrata e di spesa, alla pressione fiscale, all'inflazione, alle misure per l'aumento della competitività, agli andamenti di occupazione e disoccupazione. Al DEF segue entro il 27 settembre la presentazione della relativa **Nota di aggiornamento (NADEF)**, presentata al Parlamento prima della stesura del disegno di legge di bilancio e approvata dal Parlamento con una risoluzione. Seguono quindi, entro il 15 ottobre, l'invio alla Commissione europea del **Documento programmatico di Bilancio (DPB)** e, entro il 20 ottobre, la presentazione al Parlamento da parte del Governo del disegno di legge di bilancio – che nell'autunno di ogni anno viene discusso in una apposita sessione parlamentare. A seguito delle modifiche introdotte nel 2012 all'art. 81 Cost. e della rimozione del divieto in esso originariamente contenuto relativamente alla possibilità di “stabilire nuovi tributi e nuove spese” con la legge di bilancio, che aveva reso necessario accompagnare quest'ultima con un'altra legge denominata inizialmente “legge finanziaria” e poi “legge di stabilità” – a partire dal 2016 **la legge di bilancio** si compone di **un unico documento, diviso in due sezioni**. La prima predispone il quadro finanziario per il periodo di riferimento e include misure di tipo quantitativo, anche in modifica della legislazione vigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ereditando in questo le caratteristiche proprie della legge di stabilità, che dunque di fatto viene ora assorbita dalla legge di bilancio. La seconda sezione è di tipo contabile e riprende i caratteri da sempre tipici della legge di bilancio, indicando le previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato basate sulla legislazione vigente, come rivista dalla prima sezione. L'approvazione da parte del Parlamento della legge di bilancio deve avvenire entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di eser-

cizio, pena il passaggio all'esercizio provvisorio. Entro gennaio devono quindi essere approvati i **disegni di legge "collegati"** alla legge di bilancio. Oltre a quest'ultima, che ha natura preventiva, il Parlamento è chiamato anche ad adottare la legge di approvazione del **rendiconto generale dello Stato**, che ha natura consuntiva rispetto al bilancio dell'anno precedente, va presentata entro il mese di giugno ed approvata entro un mese dalla presentazione, quindi prima che venga presentato al Parlamento il disegno di legge di bilancio per l'anno successivo.

2.1.2. *Lo Stato. II. Il Governo e i Ministeri economici*

Il Governo interviene nell'economia con funzioni diverse. In primo luogo, con **funzioni di indirizzo politico**, ad esempio dettando le linee programmatiche ed attuando la politica economica. Poi, con **funzioni normative**, presentando disegni di legge, adottando atti aventi forza di legge e atti di natura regolamentare rilevanti per la disciplina e per la regolazione dell'economia, intervenendo nella disciplina e nella regolazione dell'economia. Ancora, con **funzioni amministrative di varia natura**, che si manifestano ad esempio in **poteri di nomina** (dirigenti generali, amministratori di enti pubblici), in atti rilevanti per la **gestione del bilancio**, in atti di **intervento sul sistema creditizio**, e via dicendo.

In quest'ambito, le varie componenti del Governo hanno compiti e ambiti operativi diversi. Il **Consiglio dei ministri** ha il compito di dettare gli indirizzi generali di politica economica e di adottare interventi puntuali con decreti legge, regolamenti, disegni di legge. Il **Presidente del Consiglio dei Ministri** ha marcati compiti di coordinamento e indirizzo dell'azione del governo e dei singoli ministri. I **Ministeri** esercitano competenze amministrative rilevanti per l'economia a livello statale e interagiscono nei propri ambiti di competenza con i propri omologhi a livello europeo. Di particolare rilievo per l'intervento nell'economia sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)** svolge le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica-finanziaria, di bilancio e di politica tributaria. In quest'ambito formula le linee di programmazione economica-finanziaria, coordina gli interventi di finanza pubblica nell'ambito dei limiti di convergenza e stabilità definiti dalla UE, elabora le previsioni economiche e finanziarie, predispone la manovra e redige i documenti di finanza pubblica, gestisce le fasi del bilancio dello Stato, controlla gli andamenti generali delle spese e delle entrate, predispone i conti finanziari ed economici delle amministrazioni pubbliche e in generale valuta gli effetti delle politiche e delle normative in materia economico-fiscale. Al MEF spettano

importanti compiti di attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo ministero elabora le politiche fiscali, gestisce le informazioni e segue il contenzioso. Nelle attività di supervisione della spesa, di supporto alla manovra di finanza pubblica, di verifica della regolarità della gestione finanziaria il MEF si avvale della Ragioneria Generale dello Stato, che opera come suo Dipartimento. Nell'esercizio delle competenze in materia di politica tributaria, si avvale, in base ad apposite convenzioni, del supporto delle Agenzie Fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). Al MEF spettano anche gli interventi di programmazione degli investimenti pubblici, di controllo e vigilanza sulle gestioni finanziarie pubbliche e sui mercati finanziari, di gestione del debito pubblico, di dismissione dei beni pubblici, di gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato e di emissione di BOT/CCT. Il MEF inoltre coordina e/o controlla in tutto o in parte alcuni enti e società con compiti rilevanti per l'intervento nell'economia, quali l'Ufficio italiano cambi (UIC), l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), l'Istituto studi e analisi economica (ISAE), l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato (IPZS), la Cassa depositi e prestiti (CDP).

Il **Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT)** riunisce funzioni in materia di sviluppo economico e coesione economica in passato attribuite a ministeri diversi (Industria, Commercio e Artigianato) e svolge compiti di programmazione, indirizzo e vigilanza. In particolare elabora ed attua la politica industriale, nel cui ambito gestisce strategie imprenditoriali pubbliche, promuove politiche per lo sviluppo della competitività del sistema imprenditoriale, gestisce fondi e strumenti agevolativi a favore delle imprese; si occupa di riconversione e la riorganizzazione produttiva, di gestione delle crisi d'impresa, elabora politiche per le micro, piccole e medie imprese. Anche questo ministero ha importanti compiti di attuazione delle misure del PNRR. Al MIMIT spettano poi compiti in materia di internazionalizzazione, attraverso politiche di internazionalizzazione delle imprese, di promozione all'estero delle produzioni italiane e di semplificazione degli scambi commerciali con l'estero. Il MIMIT è competente anche nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'energia e delle comunicazioni. Inoltre, opera nell'ambito dei controlli tecnici, della tutela della proprietà industriale, del made in Italy e del contrasto alla contraffazione, avvalendosi fra l'altro dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, ha funzioni in materia di metrologia legale e metalli preziosi, ha compiti collegati all'attività delle Camere di commercio e del Registro delle imprese, svolge attività di vigilanza sul sistema cooperativo.

Altri ministeri rilevanti per l'intervento amministrativo nell'economia sono il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)**, che opera in materia di