

Brought to you by:

ASTRA

INTEGRAZIONE DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA LAVORI DI GRUPPO 22/23 4° ANNO CLMG

Written by
Chiara Banti

2022-2023 Edition

Find more at:

astrabocconi.it

This handout has no intention of substituting University material for what concerns exams preparation, as this is only additional material that does not grant in any way a preparation as exhaustive as the ones proposed by the University.

Questa dispensa non ha come scopo quello di sostituire il materiale di preparazione per gli esami fornito dall'Università, in quanto è pensato come materiale aggiuntivo che non garantisce una preparazione esaustiva tanto quanto il materiale consigliato dall'Università.

Sommario

LAVORO DI GRUPPO 1 → AMAZON ED ANTITRUST.....	2
LAVORO DI GRUPPO 2 → PRIVATE ENFORCEMENT:.....	8
LAVORO DI GRUPPO 3 → GLI AIUTI DI STATO NELLA CRISI PANDEMICA.....	14
LAVORO DI GRUPPO 4 → LA GOVERNANCE DEL SETTORE FARMACEUTICO.....	20
LAVORO DI GRUPPO 5 → LA CRISI DEL GAS	27
FINANZA PUBBLICA:	33
LAVORO DI GRUPPO 6 → IL SISTEMA SANITARIO	35
LAVORO DI GRUPPO 7 – REDDITO DI CITTADINANZA.....	41
LAVORO DI GRUPPO 8 → OBAMA CARE	48
CRISI DEL 2008:	52
IL REGOLAMENTO SULLA TASSONOMIA	61
LAVORO DI GRUPPO 9 – IL PNRR	63
LAVORO DI GRUPPO 10 – LA TRANSIZIONE ECOLOGICA DAL GREEN DEAL AL NGEU AL PNRR.....	68
REGOLE DOMESTICHE RELATIVE ALLA FINANZA PUBBLICA	73
LAVORO DI GRUPPO 11 – PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA	76
LAVORO DI GRUPPO 12 – EQUILIBRIO DI BILANCIO DAL FISCAL COMPACT AL DIRITTO DEGLI STATI.....	81
IL PROCESSO DI BILANCIO.....	86
LAVORO DI GRUPPO 13 – BILANCIO STATALE TRA AULA E COMMISSIONI.....	90
LAVORO DI GRUPPO 14 – IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE SUL BILANCIO FRA CORTE DEI CONTI E CORTE COSTITUZIONALE	95

LAVORO DI GRUPPO 1 → AMAZON ED ANTITRUST:

L'antitrust va a regolare i mercati finanziari → va a limitare accordi tra competitors ed abusi di posizione dominante + va ad impedire che diminuisca il livello di concorrenzialità. La storia dell'antitrust è molto ricca → nel corso dei decenni qualsiasi governo sia salito al potere ha cambiato la politica adottata fino a quel momento.

L'antitrust nasce negli USA nel 1890 con lo Sherman Act → questo atto viene emanato dal congresso per limitare i monopoli che si erano creati nel corso del XIX secolo. Nel corso del XIX secolo alcune potenze si riuniscono, come ad esempio **Rockefeller** che fu un grosso imprenditore, nonché una potenza nel mercato petrolifero, e che andò ad unirsi nello standard oil → crearono un monopolio che deteneva il 90% delle azioni petrolifere in quel momento e che, grazie a questa grande potenza, era cresciuta acquisendo dei competitors più piccoli, sfruttando poi la dimensione raggiunta per ottenere benefici non accessibili alle società più piccole.

Nel corso dei decenni successivi, lo Sherman Act fu criticato dalla maggior parte degli economisti → nel migliore dei casi era irrilevante nel sistema del trust, e nel peggiore era dannoso per l'economia perché lo statuto impediva che le imprese con potere monopolistico si fondessero per trarre vantaggio dalle economie di scala rese possibili dal recente sviluppo tecnologico.

Una visione totalmente diversa si ha tra gli anni '60 e '70 → nascita dello **STRUTTURALISMO** con l'economista di Harvard Bainè che utilizzava il **paradigma "struttura-condotta-performance"** → la struttura del mercato è formata da variabili come il numero di imprese operanti nel mercato e barriere alle entrate. Queste imprese hanno una certa condotta che si rispecchia nella quantità prodotta e nei prezzi che si adottano per la vendita di quei prodotti e ciò comporta la determinazione di una performance, che sostanzialmente consiste nei profitti e nel benessere dei consumatori. Di conseguenza, secondo questo modello, più il mercato è concentrato, peggio è → se le imprese sono poche e magari mettono barriere all'entrata del mercato, questo costituisce un problema.

L'obiettivo della tutela della concorrenza era perseguito non preoccupandosi di sfruttare il pieno vantaggio delle economie di scala. Si parla di **STRUTTURALISMO ECONOMICO** → un mercato concentrato in cui ci sono poche aziende è più propenso a condotte anti competitive. Questo è il caso di monopoli e oligopoli:

- Gli attori possono coordinarsi tra loro più facilmente
- Possono impedire l'ingresso nel mercato di nuovi rivali

In questo momento, il compito dell'antitrust è limitare gli oligopoli che si erano formati fino a quel momento → le diverse imprese di un oligopolio, dato che avevano una certa forza, potevano fare i prezzi e questo causava una limitazione della concorrenzialità.

Si seguiva un'**ottica di prevenzione e limitazione del potere di monopolio** orientata a mantenere strutture di mercato concorrenziali nelle quali il potere di mercato delle imprese già presenti non fosse tale da ostacolare l'ingresso di nuove imprese. Infatti, affinché ci sia concorrenza deve esserci un certo numero di imprese, e quindi dobbiamo intervenire per far sì che il numero di imprese sia sufficientemente alto.

Una visione totalmente diversa si ha alla fine degli anni '70 con la **Scuola di Chicago** → l'idea di questa scuola era che l'unico obiettivo da perseguire fosse il **benessere dei consumatori** ← **consumer welfarism**. La visione della Scuola di Chicago era che un'impresa, seppur di grandi dimensioni, era efficiente se portava il benessere dei consumatori → **forte efficienza allocativa**. Secondo questa prospettiva, se un'impresa innovatrice diventa molto più efficiente delle altre, abbassa i prezzi, guadagna quote di mercato e offre un miglior servizio a prezzi inferiori. L'obiettivo dell'antitrust era intervenire per regolare l'efficienza allocativa. L'efficienza allocativa può essere raggiunta solo se tutte le società sono di una dimensione sufficiente per realizzare le economie di scala + se tutti i mercati sono strutturati concorrenzialmente + se le barriere d'entrata sono basse ← in questi casi è il mercato, e non i produttori, a fissare il prezzo.

L'analisi economica di Chicago criticò pesantemente la tendenza a proteggere le imprese individuali (cosiddette "piccole") a scapito della concorrenza (e dei rivali "grandi"). Se un'impresa fosse divenuta grande, evidentemente sarebbe stato efficiente, e così il tasso di concentrazione del mercato era il risultato delle condizioni di produzione prevalenti di un determinato bene o servizio.

Dunque, da una parte c'è chi dice: "avere troppe poche imprese troppo dominanti è un problema di per sé"; dall'altra c'è chi dice: "bisogna guardare a ciò che conviene ai consumatori". Ed il problema si ripropone naturalmente oggi con colossi come **Amazon**.

CASO AMAZON

→ l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inflitto una sanzione di 1 miliardo e 128 milioni ad una serie di società che fanno capo ad Amazon con l'accusa di aver violato l'art. 102 TFUE → abuso di posizione dominante.

Dobbiamo considerare che, oltre alla sanzione di per sé, sono state imposte alcune regole comportamentali → dare visibilità alle società terze che fanno parte del gruppo Amazon ma che non hanno/hanno ricevuto la stessa visibilità di cui godevano le società che vendevano i propri prodotti su Amazon tramite il canale Amazon Prime.

Abuso di posizione dominante → fattispecie creata da 3 elementi:

1. **Detenere una posizione dominante** che possa essere individuale o collettiva. Detenere questa posizione non integra di per sé l'abuso.
2. Il 102 è violato se si **sfrutta abusivamente la posizione dominante**
3. Lo sfruttamento è dato da **un'assenza di cause evidenti di giustificazione**.

Amazon ha fatto ricorso sostenendo che questa sanzione afflittiva non rappresentava quello che la società aveva fatto → c'era sì stata la detenzione di una posizione dominante, ma la sanzione era sproporzionata e non in linea con le sanzioni emesse nei confronti di altre società precedentemente accusate della stessa violazione.

L'articolo su cui si basa il lavoro è di **Lina Khan** → autrice, giurista statunitense, studiosa delle leggi anti-trust. È attualmente presidente della **federal trade commission** ← agenzia che si occupa di concorrenza tra società ed imprese + di protezione dei consumatori in caso di un eventuale monopolio o presunto tale. Lina Khan analizza 2 aspetti importanti, perché ritiene che **Amazon sia diventata monopolista nel pieno rispetto formale delle leggi antitrust** → **raggiro della normativa** antitrust, in quanto essa è basata su alcuni pilastri che non prendono in considerazione un'economia basata su e-commerce. Il fatto che Amazon (e le società facenti parte del gruppo Amazon) fosse basata su un'economia di stampo e-commerce faceva sì che la loro attività sfuggisse al controllo dell'Autorità Garante.

1. **Strategia dei prezzi predatori** → *strategia di impresa per difendere la propria quota di mercato dall'ingresso di nuove imprese concorrenti sul mercato riducendo i prezzi di vendita del bene al di sotto dei costi marginali di produzione, al fine di mettere in difficoltà la nuova impresa e costringerla ad uscire dal mercato*. Questo sistema si basa sul concetto di minaccia → la società deve produrre una minaccia che sia credibile. L'impresa monopolista può minacciare l'impresa entrante di applicare una strategia predatoria, in modo tale da spingerla a rinunciare all'ingresso nel mercato. La minaccia consente all'impresa monopolista di beneficiare del valore attuale dei profitti futuri di monopolio senza subire alcuna perdita nel breve periodo. La minaccia del prezzo predatorio è credibile quando le imprese hanno caratteristiche diverse (asimmetria) ossia hanno differenti tecnologie, informazioni, risorse finanziarie e struttura dei costi, efficienza produttiva, ecc. Se l'impresa ex-monopolista è più efficiente, subisce minori perdite di profitto rispetto all'impresa entrante e, quindi, può applicare i prezzi predatori molto più a lungo. In questo caso la minaccia di applicare la strategia dei prezzi predatori è credibile e la nuova impresa evita di entrare nel mercato. È importante sottolineare che, in questo caso, la differenza tra le due imprese può essere reale ma anche soltanto percepita. Le imprese non hanno le stesse informazioni. È però necessario che si tratti di una minaccia credibile, perché in caso contrario non sarebbe presa in considerazione dall'impresa entrante. La minaccia di applicare la strategia del prezzo predatorio non è credibile quando le imprese sono identiche (simmetria) ossia sono dotate della stessa tecnologia e delle stesse informazioni. In tale circostanza l'impresa entrante è consapevole che, restando nel mercato, costringerebbe l'impresa ex-monopolista ad accettare l'equilibrio di duopolio.
All'impresa ex-monopolista non conviene applicare a lungo la strategia predatoria poiché,

avendo la stessa capacità produttiva e la stessa tecnologia dell'impresa entrante, subirebbe le medesime perdite di profitto. L'impresa ex monopolista è consapevole dell'evoluzione razionale del gioco in condizioni di perfetta simmetria e, pertanto, non applica la strategia del prezzo predatorio dopo l'ingresso della nuova impresa nel mercato. Per l'antitrust moderna questa pratica non riduce mai il benessere sociale, ossia quello che la scuola di Chicago ritiene il punto centrale ← il consumatore da una strategia del genere, al massimo, trae un beneficio. **La scuola di Chicago, comunque, ritiene che applicare un prezzo inferiore al costo di produzione è irrazionale, perché non si riuscirà a generare un profitto.** Date queste circostanze, la strategia dei prezzi predatori è il primo punto di analisi → amazon ha usato questa strategia per diventare monopolista.

2. **Integrazione verticale** → espressione che descrive la scelta di un'impresa produttrice di un certo prodotto di integrare all'interno della propria attività un maggior numero di passaggi intermedi necessari all'ottenimento del prodotto finito. Se i passaggi sono tutti condensati, si parla di integrazione totale, altrimenti di integrazione parziale.

Vediamo, dunque, come le due scuole di pensiero si applicano nel caso concreto → gli **strutturalisti** ritengono che le integrazioni verticali siano da vietare perché di per sé aumentano il potere dell'impresa stessa + c'è un problema di preclusione, in quanto io che sono l'impresa ed utilizzo un'integrazione verticale, uso il mio potere in un livello produttivo per svantaggiare gli altri competitor in un altro livello produttivo.

La **Scuola di Chicago**, invece, ritiene che l'unica integrazione anti-competitiva sia quella orizzontale. Sostiene, inoltre, che l'integrazione verticale non debba essere vietata (come sostenevano gli strutturalisti), ma di per sé essa aumenta l'efficienza del mercato → così facendo, non modifica né il prezzo né l'outcome finale e se, anche dovesse succedere, i rivali ripristinerebbero in automatico l'equilibrio del mercato stesso. Le integrazioni verticali, ad oggi, sono consentite e sono lecite.

Entriamo ora nel merito di quella che è la strategia usata da Amazon → si basa su **tre fattori**:

1. Volontà e capacità di sostenere le perdite (anche la capacità di applicare prezzi ai prodotti che andassero anche al di sotto dei costi di produzione che Amazon stesso doveva sostenere)
2. Favorire grossi investimenti a discapito dei profitti
3. Capacità di integrarsi in diversi settori produttivi (ponendo anche in essere integrazioni verticali, distaccandosi dal suo core business)

→ è ben evidente come i 3 fattori fondamentali di questa strategia vadano ad intaccare e mettere a dura prova l'assunto fondamentale della scuola di Chicago, cioè il fatto che un operatore nel mercato opera razionalmente, quindi andando a prediligere i profitti rispetto alle perdite + andando ad applicare prezzi superiori alle spese.

Gli studiosi si sono interrogati sul perché Amazon, nonostante le perdite, sia riuscito a diventare un colosso. Emblema di questa discussione è la frase di Matthew Yglesias (giornalista americano) → Amazon sembra un'organizzazione caritatevole che opera per il benessere dei consumatori stesso. In realtà, la strategia di Amazon è ben chiara → voleva raggiungere una posizione dominante ed un'economia di scala e ci è riuscito.

Analizziamo due esempi concreti di come Amazon abbia posto in essere la sua strategia nella pratica:

1) **CONQUISTA DEL MERCATO DEGLI E-BOOKS**

Amazon nel 2007 vuole lanciare il Kindle e prima di farlo abbassa il prezzo dei best sellers. Mette in vendita i best sellers a 10\$, quando il prezzo di mercato si aggira tra i 12 ed i 30\$. Inoltre, questi 10 dollari che pongono per i best seller, sono ben al di sotto dei costi di amazon. La strategia funziona, i clienti aumentano → nel 2009 Amazon vende il 90% degli ebook totali.

I venditori sono fortemente preoccupati → se ne hanno la possibilità, fanno un accordo con Apple per vendere il loro ebook su iTunes, in modo da riacquistare il controllo di una fetta di mercato che ormai Amazon aveva totalmente dominato → accordo con la Apple e stabiliscono che loro avrebbero stabilito il prezzo finale di rivendita degli e-books, ma la Apple avrebbe avuto un 30% di sconto sul prezzo di acquisto

degli ebook. Fanno l'accordo e lo impongono ad Amazon, che nulla può in confronto al potere degli editori (senza editori che vendono i libri, non c'è il mercato dei libri) → Amazon accetta.

Nel 2012 il dipartimento di giustizia pone in essere una causa contro gli editori e la Apple per aver fatto un accordo volto ad alzare i prezzi dei best sellers sul mercato e gli editori si difendono sostenendo di essersi riguadagnati una fetta di mercato che Amazon con una pratica predatoria si era preso. Il dipartimento di giustizia, quindi, indaga anche la strategia posta in essere da Amazon, ma arriva a sostenere che in realtà non si tratta di una pratica predatoria, bensì di una **STRATEGIA LOSS-LEADING**.

Inoltre, va a considerare quale mercato rilevante per verificare se Amazon abbia operato in perdita o meno il mercato degli ebooks, cosa che la Khan sostiene che sia sbagliata, in quanto il mercato rilevante da considerare sarebbe stato quello dei best-sellers.

Inoltre, vediamo qui come la antitrust moderna fallisce nel considerare e caratterizzare le differenze che vi sono tra un mercato digitale ed un mercato fisico, perché gli effetti posti in essere dalla strategia di Amazon facendo sconti ecc. sono molto più permeanti di quelli che porrebbe in essere un venditore di scarpe facendo sconti nel suo piccolo negozio fisico.

2) **AMAZON FBA → SERVIZIO DI SPEDIZIONE E LOGISTICA**

Tutto inizia nel mercato delle spedizioni per Amazon grazie alla sua capacità di traslare la posizione dominante che aveva assunto nel suo core business, quindi quale rivenditore online, in un grande potere negoziale nei confronti delle imprese di spedizione. È indubbio che il più grande rivenditore online sarà anche il maggiore cliente dei servizi di spedizione → si stima, infatti, che Amazon fosse il più grande cliente di UPS. Amazon fa valere questa sua grande posizione ed UPS applica ad Amazon prezzi di vendita ridotto del 70% rispetto a quelli applicati agli altri rivenditori online. Da qualche parte UPS doveva pure riprendere le perdite causate dallo sconto ad Amazon → aumenta i prezzi applicati agli altri rivenditori indipendenti online → Amazon può godere del **"waterbed effect" → un doppio vantaggio per cui da un lato si vede applicato dei prezzi inferiori, dall'altro lato i suoi rivali devono sostenere prezzi superiori**.

Grazie proprio a questo effetto, Amazon lancia con successo FBA nel 2006 → beffa per i servizi di spedizione che si sono visti rubare i clienti da Amazon stesso in virtù dei prezzi di spedizione inferiore che Amazon riusciva ad applicare ai propri servizi di spedizione.

Amazon espande il suo business, riesce a comprare camion, aerei ecc. → si occupa anche del trasporto stesso e va a conquistarsi anche il mercato delle spedizioni.

→ distorsione del mercato delle spedizioni + forti effetti distorsivi ed anticoncorrenziali nel mercato primario delle rivendite online → da un lato, Amazon va a privilegiare i propri prodotti garantendo spedizioni che sono più veloci rispetto a quelle dei rivenditori online + dall'altro lato, i servizi ed i prodotti spediti tramite Amazon FBA vengono indicizzati più in alto nelle pagine di ricerca del mercato stesso.

Altro grande fattore di cui si è avvalso Amazon è la **RACCOLTA DEI DATI**.

I rivenditori online, nel momento in cui devono decidere se affidarsi o meno ad Amazon, hanno perso in partenza → senza la piattaforma online di Amazon non possono arrivare a vendere la quantità di prodotti che riuscirebbero a vendere con Amazon + sanno benissimo che affidarsi ad Amazon vuol dire dovergli cedere il 50/60% del prezzo di vendita dei loro prodotti, nonché permettere ad Amazon di raccogliere un gran numero di dati sia circa i prezzi dei loro prodotti (in modo che Amazon possa facilmente andare a capire quali sono i prezzi preferiti dai consumatori e di conseguenza diminuirne i prezzi) sia quali sono i prodotti che i consumatori cercano e non trovano sulla piattaforma, in modo da potersi espandere nella sua catena produttiva e da poter decidere quali nuovi prodotti lanciare, sostenendo così rischi praticamente nulli.

Parliamo ora del rapporto che c'è tra l'attuale disciplina antitrust e queste piattaforme online.

Il principio base è il **Winner-takes-all effect** → la piattaforma online riesce a giovare di tutti i benefici, e questo grazie al:

- **Network effect** → gli effetti di rete si verificano quando l'utilità di un prodotto per un utente aumenta man mano che altri utilizzano il prodotto → questo tende ad aumentare e rafforzare la popolarità. Le recensioni degli utenti di Amazon, ad esempio, sono un qualcosa che qualsiasi utente va a controllare prima di acquistare un prodotto, sia per valutare la qualità dell'oggetto che l'affidabilità del rivenditore → servono come una forma di effetto rete: più utenti hanno acquistato e recensito articoli sulla piattaforma, più utili sono le informazioni che altri utenti possono raccogliere dal sito. In questo modo, gli effetti di rete agiscono come una forma di **barriera all'ingresso** che va a creare forme di monopolio o oligopolio.
- **Controllo dei dati** → l'accesso ai dati permette ad Amazon di personalizzare i servizi per i propri clienti + di creare nuovi mercati e linee di business. L'utilizzo da parte di Amazon dei dati del Marketplace a vantaggio delle proprie vendite al dettaglio è un esempio di questa dinamica. Il controllo sui dati può anche rendere più facile per le piattaforme dominanti entrare in nuovi mercati con maggiore facilità. Ad esempio, i rapporti ora suggeriscono che Amazon potrebbe espandere notevolmente la sua presenza nel settore pubblicitario, "sfruttando la sua ricca offerta di dati sugli acquisti raccolti da anni di gestione di un'enorme attività di e-commerce". In altre parole, il controllo sui dati funge anche da barriera all'ingresso ← ciò crea una **barriera all'ingresso**.

Ruolo fondamentale per lo sviluppo di Amazon è la figura dell'investitore → Amazon cresce sia espandendo la fornitura di infrastrutture fisiche e online sia valutando i beni sottocosto. La sua espansione è molto aggressiva ed il prezzo delle azioni di Amazon è cresciuto alle stelle, sebbene la storia ci mostri che Amazon ha avuto margini sottilissimi o addirittura delle perdite.

Come è possibile, quindi, che Amazon riesca ad avere questa espansione anche se ha avuto delle perdite? Questo perché la parola fondamentale è la fiducia → gli investitori sperano che, investendo in Amazon, riescano a recuperare nel lungo periodo le perdite che hanno nel breve termine e quindi permettono ad Amazon di continuare ad espandersi.

CI SONO 2 MODELLI PER AFFRONTARE IL POTERE DELLE PIATTAFORME:

Dobbiamo innanzitutto decidere se vogliamo governare le piattaforme online secondo le regole della **competizione** ovvero se al contrario vogliamo **accettare che tali mercati sono naturalmente monopoli o oligopoli**, e quindi regolarli di conseguenza.

A. Regolare il mercato delle piattaforme online secondo la competizione

Si devono andare a modificare due aspetti della disciplina antitrust:

- 1) **Predatory prices** → nonostante questa pratica sia già considerata illegale, è molto difficile vincere cause fondate su essa. Infatti, affinché l'accusa sia fondata, è richiesta la prova del fatto che l'impresa che adotta questa pratica predatoria sarà in grado di aumentare i prezzi e recuperare così le perdite. Amazon riesce a fare ciò perché ci sono gli investitori che si fidano e quindi riesce a mantenere prezzi bassi e nel lungo termine recuperare queste perdite. Il problema è che, come abbiamo visto, le piattaforme online possono sostenere prezzi bassi per anni grazie al sostegno degli investitori. Per contestare tali pratiche, secondo la Khan, sarebbe **necessario abbandonare la necessità di dare prova di un recupero delle perdite**.
Inoltre, **si dovrebbe anche considerare la possibilità di introdurre una presunzione di pratica predatoria per ogni piattaforma in posizione dominante che applichi un prezzo inferiore ai costi di produzione ai suoi prodotti**. La presunzione si applica unicamente alle imprese aventi una posizione dominante sul mercato, e questo può essere verificato grazie alle quote di mercato che queste detengono: si definiscono in posizione dominante le imprese detentrici di più del 40% delle quote di mercato in qualsiasi livello di mercato. Le autorità devono misurare le quote di mercato su scala locale, non nazionale
- 2) **Integrazione verticale** → l'approccio attuale della disciplina antitrust non prende sufficientemente in considerazione gli effetti anti competitivi che l'integrazione verticale potrebbe generare, e non considera nemmeno come un'impresa dominante potrebbe usare la sua posizione in un settore di

mercato per avvantaggiarsi in un altro livello di business. Questo è molto importante nel settore delle piattaforme digitali, che potrebbero utilizzare i dati raccolti in un settore per danneggiare i rivali in un altro settore.

Un modo per sopperire a questa carenza potrebbe essere un [controllo sulle fusioni](#) che consentirebbero a un'impresa di acquisire dati importanti e utilizzarli incrociandoli con quelli da lei già posseduti, o ancora introdurre un divieto delle fusioni che causerebbero un conflitto di interessi. Oggi, le fusioni sono sottoposte a un controllo preventivo solo qualora siano al di sopra di un certo valore economico. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare un controllo preventivo su ogni fusione che implica uno scambio di una certa quantità di dati.

Es. acquisto da parte di Facebook di WhatsApp e Instagram.

Se volessimo adottare un approccio ancora più restrittivo, potremmo [porre limiti all'integrazione verticale di piattaforme che hanno raggiunto una certa posizione dominante](#).

Amazon preoccupa anche per la sua grande concentrazione di dati. Cosa succederebbe qualora un hacker riuscisse ad avere accesso a tutti quei dati? Un blocco di Amazon porterebbe inoltre a un blocco di molti altri servizi a lui connessi.

B. Regolare le piattaforme dominanti in quanto monopoli

Ci sono due modi per farlo:

1. Regolamentazioni di Common Utility → finalità di eliminare la competizione → trattare la piattaforma semplicemente regolando la sua modalità di azione (es. utilizzo dell'energia e delle infrastrutture). questo regime è scarsamente utilizzato. Poiché Amazon è una piattaforma assolutamente essenziale nel mercato di internet, si potrebbe pensare di applicare alcuni aspetti della regolamentazione per beni e servizi di pubblica utilità:

- la non discriminazione di prezzi e servizi
- limite ai prezzi imponibili
- imposizione di requisiti di capitale ed investimento necessari

Nel nostro caso, sarebbe importante il primo punto (imporre ad Amazon di non avvantaggiare i propri prodotti e di non discriminare tra produttori e consumatori). Questo permetterebbe ad Amazon di continuare ad operare in tutti i diversi settori in cui opera oggi, riducendo però il rischio che sfrutti la sua posizione dominante ponendo in essere condotte anti competitive.

L'imposizione di un regime di questo tipo potrebbe anche essere giustificata dal fatto che per accedere e avere successo nel mercato delle piattaforme digitali è necessario essere in grado di sopportare pesanti perdite, come Amazon ha dimostrato. Nella pratica, tuttavia, questo regime sarebbe particolarmente problematico.

2. Common carrier duties → è stata tradizionalmente applicata a infrastrutture come ponti, autostrade, porti, reti elettriche e telefoniche. Non è mai stato applicato alle piattaforme online, ma in questo periodo ci sono ipotesi che gli studiosi stanno cercando di porre in essere. Dato che Amazon controlla le infrastrutture chiave per il commercio elettronico, imporre il dovere di consentire l'accesso alla sua infrastruttura su base non discriminatoria ha senso. Il perseguimento di questo regime per le piattaforme online potrebbe mantenere i vantaggi della scala e impedire agli attori dominanti di abusare del proprio potere.

Per concludere, sicuramente ad oggi le piattaforme digitali sono ormai al centro dei nostri affari e delle nostre comunicazioni. Tuttavia, la competizione in questi mercati è molto debole perché abbiamo la presenza di settori che ruotano intorno a uno o due giganti.

Come abbiamo potuto analizzare nel corso di questa lezione il gigante nel mondo dell'e-commerce è Amazon.

La preoccupazione è che questa situazione possa determinare una diminuzione del livello di concorrenzialità.

Bisogna regolare l'antitrust in modo da:

- valutare se la struttura di un'azienda crea conflitti di interesse anticoncorrenziali
- se può sfruttare in modo incrociato i vantaggi di mercato in diverse linee di business

- e se l'economia dei mercati delle piattaforme online incentivi la condotta predatoria e i mercati dei capitali lo consentono.

Nel 2016 l'Antitrust è entrato nella campagna presidenziale → la candidata alla presidenza Hillary Clinton ha pubblicato una dettagliata piattaforma antitrust, evidenziando non solo la necessità di un'applicazione più vigorosa, ma anche di una filosofia di applicazione che tenga conto della struttura del mercato.

la preoccupazione generale che ha portato a ciò non è per i danni al benessere dei consumatori, ma l'insieme più ampio di mali e rischi che la mancanza di concorrenza genera.

Poiché Amazon continua sia ad approfondire il suo controllo esistente sulle infrastrutture chiave sia a raggiungere nuove linee di business, il suo dominio richiede lo stesso controllo.

Per rivedere la legge antitrust e la politica di concorrenza per i mercati delle piattaforme, dovremmo essere guidati da due domande. Primo, il nostro quadro giuridico cattura la realtà di come le aziende dominanti acquisiscono ed esercitano potere nell'economia di Internet? E in secondo luogo, quali forme e gradi di potere dovrebbe identificare la legge come una minaccia alla concorrenza? Senza considerare queste domande, si rischia di permettere la crescita soltanto di grandi poteri senza controllo.

LAVORO DI GRUPPO 2 → PRIVATE ENFORCEMENT:

Il tema che trattiamo riguarda il private enforcement → risponderemo alla domanda cos'è il private enforcement? In linea preliminare, dobbiamo ricordare che il sistema di applicazione del diritto antitrust si basa su un doppio binario di tutela, definito dal:

- Public enforcement
- Private enforcement

→ hanno la finalità di preservare il mercato da comportamenti distorsivi della concorrenza.

Il **private enforcement** è uno dei mezzi ideati dal L. UE con la finalità di garantire, anche a livello privatistico, l'applicazione efficace delle disposizioni contenute nel TFUE → si intende **l'attuazione delle norme e tutela civilista accordata dal giudice nazionale per il tramite di un procedimento attivato e portato a compimento per iniziativa di un soggetto privato contro un altro soggetto privato**, solitamente un imprenditore, **ed istituzionalmente volto anche alla protezione di un diritto del singolo**. Questo si basa su un modello di organizzazione completamente decentrato → dal pov dell'ordinamento comunitario, la tutela giurisdizionale è prestata in modo diffuso dai giudici nazionali dei singoli ordinamenti. Non esiste una corte comunitaria centrale competente a giudicare nel merito delle pretese avanzate dai singoli individui. Infatti, le modalità di intervento sono disposte dal singolo ordinamento giuridico e giudicherà nel merito il tribunale competente per territorio.

Ricordiamo anche le funzioni del private enforcement:

- Finalità di giustizia correttiva → la funzione principale è quella di ottenere la compensazione per il danno subito
- Efficacia deterrente → finalità a che l'illecito non si svolga più in una prospettiva futura.

Seconda domanda a cui dobbiamo rispondere: cosa tutela il private enforcement? Tutela del consumatore → è una delle materie oggi affidate alla competenza concorrente dell'UE e degli stati membri ex art. 4 par. 2, lett. f) TFUE. Dobbiamo ricordare che la tutela del consumatore comincia a divenire centrale, o comunque oggetto di interesse nel panorama internazionale intorno agli anni '70 → le prime politiche dell'UE in materia di protezione dei consumatori possono essere suddivise in diverse fasi (che poi vedremo) → partono dalla carta europea sulla protezione dei consumatori del 1973 + seguono una serie di normative fino al trattato di Lisbona del 2007. Questo quadro normativo ha l'obiettivo di favorire il progresso economico e sociale tramite una più stretta collaborazione tra gli stati membri.

La tutela del consumatore si sviluppa in 4 fasi principali che vanno a pari passo con quello che è lo sviluppo del diritto comunitario:

1. Fase integrazionista in cui il diritto della concorrenza era finalizzato a perseguire obiettivi diversi da quello che era direttamente il benessere del consumatore

2. Fase economista in cui il diritto della concorrenza viene letto in modo maggiormente economico ◊ qui risulta centrale la funzione della corte di giustizia → proprio verso la fine degli anni '70, iniziano ad essere emanate le prime sentenze che menzionano la protezione di una concorrenza effettiva e viene ideato il concetto di **workable competition** ← consiste in una condizione di mercato che vuole garantire quella che è una concorrenza effettiva.

3. Intorno agli anni 2000 **le azioni private acquistano un'efficacia strumentale** → la sent. Courage è una sentenza cardine, perché tramite essa la corte di giustizia perviene al riconoscimento del diritto al risarcimento per i danni, alla compensazione.

4. Questo riconoscimento viene meglio delineato tramite la direttiva n. 104/2014 (che poi vedremo meglio) ← sancisce a livello normativo che **la legge antitrust non assolve più soltanto alla funzione di salvaguardia dei diritti del singolo consumatore, ma garantisce il funzionamento del mercato stesso** ◊ **così finalmente il consumatore diventa protagonista** ← è lui che può decidere direttamente l'assetto della concorrenza.

Fonti del private enforcement:

Dobbiamo capire che il quadro normativo di riferimento è dato dagli art. 101 e 102 TFUE → vietano intese e abusi di posizione dominante. La corte di giustizia assolve a un ruolo molto importante ◊ dà l'impulso per la creazione del private enforcement da cui seguono delle direttive molto importanti come la n. 104/2014 + **direttiva Danni del 2017** → introduce una completa disciplina riguardo alle azioni di risarcimento.

Per quanto concerne i criteri di ripartizione delle competenze nel private enforcement, si fa riferimento al regolamento n. 44/2001.

Direttiva UE 104/2014:

La direttiva n. 104/2014 riveste un'importanza particolare perché prima della sua adozione non c'era nessuna fonte legislativa a livello comunitario che prevedesse la possibilità per un soggetto che fosse danneggiata da una violazione della normativa antitrust di poter agire per ottenere un adeguato risarcimento del danno subito, nonostante la ECJ fosse intervenuta per tentare di garantire questa possibilità.

Il percorso che ha portato all'adozione della direttiva n. 104/2014 è stato piuttosto lungo. Ha inizio nel 2005 con la pubblicazione del libro verde sulle azioni di risarcimento del danno per la violazione della normativa antitrust → promuoveva un dibattito pubblico su un possibile intervento normativo in materia. Il dibattito pubblico ha poi portato a delle risultanze che sono contenute nel Libro bianco sulle azioni di risarcimento del danno per la violazione della normativa antitrust → prevede la **possibilità di introdurre dei rimedi privatistici a un eventuale danno di questo tipo**.

Poi si sono susseguite anche delle relazioni da parte dei presidenti delle autorità garanti nazionali della chiusura del mercato ed anche delle ricerche da parte della commissione europea per valutare gli effetti di un intervento legislativo in materia → da qui siamo arrivati nel novembre del 2014 alla adozione di questa direttiva, che definisce l'attuale assetto normativo del risarcimento del danno per violazione della normativa antitrust.

I **due obiettivi fondamentali** di questa normativa sono:

- da un lato, **l'implementazione della l'interazione tra l'applicazione a livello pubblico ed a livello privato della normativa antitrust**, e quindi la disciplina della concorrenza in generale
- dall'altro garantire al più alto livello possibile la possibilità per i soggetti danneggiati di poter ottenere un adeguato risarcimento dei danni.

← questi due obiettivi ci dimostrano anche la natura per così dire bifronte dell'azione per il risarcimento del danno, nel senso che:

- da un lato ha una funzione importante di deterrenza dal compiere violazioni delle normative antitrust
- dall'altro è un utile strumento di tutela dei diritti dei singoli

L'obiettivo finale della direttiva a cui tendono anche due obiettivi appena citati è assicurare il corretto funzionamento del mercato unico europeo.

Contenuti più importanti della direttiva:

- **art. 1** → clausola generale che specifica il contenuto della direttiva
- **art. 5 e 6** → parlano della disciplina sulla divulgazione delle prove e sono volti a facilitare l'accesso a documenti informazioni importanti per il buon esito del procedimento da parte dell'attore di cui sia in possesso il convenuto (art. 5) o un'autorità garante (art. 6)
- **art. 9** → la direttiva assicura la coerenza della sequenza del segmento pubblico e privato dell'enforcement facendo dell'accertamento da parte di un'autorità pubblica della violazione antitrust un dato acquisito insieme a un giudizio di risarcimento del danno in una controversia privata che consegue questo accertamento.
- **art. 10** → determinazione del dies a quo da cui decorre la prescrizione
- **art. 11** → previsione delle condizioni di joint liability per i fautori della violazione eventuale
- **art. 3 e 17** → disciplina sul risarcimento del danno. Entrambi questi articoli sono incentrati sul danno risarcibile:
 - o l'art. 3 enuncia la logica compensativa che deve partire dalla determinazione del danno
 - o l'art. 17 introduce una presunzione di appunto del verificarsi del danno.

Infine, enunciamo per sommi capi la differenza tra public e private enforcement:

- **public enforcement** → è il canale pubblicistico di tutela dei diritti dei consumatori all'interno della disciplina antitrust. È affidato alla commissione europea o alle autorità garanti nazionali. In questo ambito la normativa antitrust è applicata dalle autorità pubbliche. Le modalità di intervento sono individuate da strumenti di diritto comunitario, quindi di diritto pubblico.
- **private enforcement** → canale privatistico → la normativa antitrust è applicata dai giudici nazionali all'interno di controversie tra privati. Le modalità di intervento sono individuate da strumenti disciplinati dal diritto interno di ciascuno Stato, nel rispetto comunque dei principi dell'unione europea e dei principi che tutelano il mercato europeo di effettività e di equivalenza.

Ovviamente un'altra differenza importante è che, come peraltro in qualsiasi giudizio risarcitorio, chi agisce per chiedere un risarcimento del danno deve provare sia la violazione, che il danno, che il nesso causale ← cosa che quindi è necessaria nel private enforcement. Ma che non è necessaria nel public enforcement, dove per raggiungere la sanzione è semplicemente necessario provare l'avvenuta violazione della disciplina antitrust.

Due importanti vantaggi del private enforcement rispetto al pubblico enforcement sono che:

1. il private enforcement è portato avanti dai singoli soggetti danneggiati; quindi, sono maggiormente determinati
2. ha un elemento di equità molto marcato nel senso che è volto al risarcimento del danno, cosa che invece nel pubblici enforcement non è possibile perché l'effettiva sanzione poi viene incamerata dallo stato e non dal danneggiato.

Comunque, i rimedi sono complementari, in sinergia tra loro e di questo ne è un esempio l'art. 9, di cui parlavamo prima, dove il giudice nazionale nel risarcimento del danno deve attenersi alle statuizioni delle autorità pubbliche riguardo l'avvenuta violazione.

Cosa limita il private enforcement?

Una volta compreso cosa sia il private enforcement è importante anche interrogarci su che cosa lo limita → in particolar modo:

- **intese restrittive** → **art. 101 TFUE** pone un divieto a tutte le intese restrittive della concorrenza, e in particolar modo pone un divieto a:
 - o accordi tra imprese → es. FIAT e Volkswagen che decidono di non produrre più automobili diesel dal 2030.
 - o decisioni di associazioni di imprese → es. quando un soggetto economico impone dei comportamenti a una pluralità di soggetti economici
 - o pratiche concordate → in questo caso la differenza è che non vi è un accordo esplicito, bensì un accordo generato attraverso il proprio comportamento → es. le pompe di benzina che decidono di

non abbassare il prezzo della benzina in seguito a una diminuzione del prezzo del petrolio, pensando che se non lo abbassano gli altri non serve abbassarlo.

← attraverso questi comportamenti si pongono in essere delle azioni che sono lesive per il benessere dei consumatori.

Di fatto, è importante che tutte le intese vietate hanno come effetto quello di restringere la concorrenza in maniera significativa. Per questo motivo vi è un'eccezione → qualora l'intesa, la pratica concordata o l'accordo costituisca un beneficio per tutti i consumatori (ad es. invenzione del compact disk da parte di Sony e Philips negli anni '80 → in questo caso in particolare, l'accordo non è stato considerato lesivo).

- **abuso di posizione dominante → art. 102 TFUE → non è vietata la posizione dominante, ma il suo abuso.** È importante comprendere quando si arriva a un abuso effettivo. L'abuso si verifica qualora la posizione dominante comporti una riduzione del benessere del consumatore → al centro sia dell'art. 101 che dell'art. 102 TFUE viene tutelato l'interesse del consumatore. Es. clausole contrattuali squilibrate verso le controparti o esclusione di nuove imprese dal mercato ← abuso indiretto, perché crea una lesione al consumatore in maniera indiretta → diminuirà la possibilità del consumatore nella scelta del prodotto.

Una volta che abbiamo compreso quali sono i limiti che sono delineati per il private enforcement, è importante distinguere il public enforcement dal private enforcement proprio perché, qualora due imprese concludano un accordo in cui provocano un danno ad un'altra impresa, i singoli privati possono chiedere al giudice ordinario di pronunciarsi sulla nullità della violazione e di condannare le imprese responsabili al risarcimento del danno → la violazione determina una responsabilità extracontrattuale.

Visto che si può compiere un esposto sia al giudice amministrativo che al giudice ordinario, vi potrebbe essere un contrasto tra i giudicati → per questo motivo il L. ha previsto che di fronte alla decisione dell'AGCM il giudice ordinario non può discostarsene → la decisione dell'AGCM è vincolante anche per il giudice ordinario, anche se quest'ultimo potrà decidere in merito al quantitativo dell'eventuale risarcimento.

Gli articoli cardine del d.lgs. 3/2017:

Ora vediamo meglio come il private enforcement si è sviluppato in IT. Partiamo con l'esibizione delle prove → art. 4 d.lgs. 3/2017. Nell'ambito del private enforcement il giudice ha un potere molto rilevante, perché può richiedere l'esibizione delle prove direttamente agli infringers ← questo perché molto spesso è difficile trovare delle prove dell'illecito, proprio perché esse sono detenute dai soggetti che hanno commesso questo illecito. Allora come si fa? Se la richiesta è proporzionata e non va a ledere i principi di tutela della concorrenza, i soggetti infringers sono tenuti all'esposizione delle prove all'interno del processo. Cosa succede se non lo fanno? La sanzione pecuniaria connessa può essere comminata anche verso i loro rappresentanti legali. Questo è un raro caso in IT in cui una sanzione pecuniaria per un illecito commesso da un ente possa essere comminata ad un soggetto fisico + il giudice tenendo conto delle altre prove può ritenere provato il fatto che quella prova doveva andare a provare. Questo ordine di esibizione delle prove può anche essere fatto verso l'AGCM → chiaramente, qui ancora di più la domanda deve essere necessaria e deve rientrare all'interno dei principi cardine di tutela della concorrenza.

Art. 7 d.lgs. 3/2017 → le decisioni dell'AGCM sono vincolanti per il giudice deputato a giudicare sull'azione risarcitoria, sia le decisioni dell'autorità garante sia le decisioni del giudice del ricorso con sentenza già passata in giudicato. Attenzione però → questa vincolatività non vale per quanto concerne il nesso di causalità e la quantificazione del danno, che è invece rimessa al giudice dell'azione risarcitoria ← questo per tutelare i principi di indipendenza e di libero convincimento del giudice.

Se invece vi è una decisione che proviene da un'autorità garante di un altro stato dell'UE essa non è vincolante, ma ha semplicemente valore di prova valutabile assieme ad altre prove.

Art. 8 d.lgs. 3/2017 → il termine prescrizione dell'azione è di 5 anni, ma il dies a quo decorre non solo da quando il soggetto danneggiato ha conoscenza della condotta, del danno cagionato da essa e dell'identità dell'autore, ma non decorre finché la condotta incriminata non è cessata + il termine prescrizione si

interrompe ogni qualvolta si attiva un processo di composizione consensuale della controversia (che può provocare una sospensione del processo fino a 2 anni, con un ulteriore sospensione di un anno del termine prescrizione) e sia qualora l'autorità garante decida di avviare un procedimento nei riguardi dell'entità che ha commesso questo illecito → in questo caso la sospensione del termine prescrizione è di 1 anno.

Art. 10-11 d.lgs. 3/2017 → chi è titolare a richiedere il risarcimento del danno? Tutti i soggetti coinvolti, sia gli acquirenti c.d. diretti, che gli acquirenti indiretti → tutti coloro che hanno acquistato da un acquirente diretto o a loro volta da un acquirente indiretto beni e servizi che sono oggetto della violazione o la incorporano al loro interno.

L'art. 11 norma anche il c.d. **passing on** → quando si va ad applicare un sovrapprezzo su un prodotto, cosa può succedere? Se viene applicato da un lato della filiera, può essere co-scaricato sugli altri affiliati, finché esso non venga scaricato proprio sul consumatore; allora la normativa dice che il convenuto nell'azione risarcitoria può eccepire lo scarico del sovrapprezzo nei confronti dell'attore → è chiaro che se si subisce un sovrapprezzo, ma questo poi viene scaricato sul consumatore non vi è danno. Se non vi è danno non vi può essere risarcimento del danno.

Art. 14 d.lgs. 3/2017 → quantificazione del danno → possiamo dire 2 cose:

- I. *il danno emergente non può superare il danno subito dal consumatore, ferma restando la possibilità di richiedere il c.d. lucro cessante*
- II. unicum nell'ordinamento italiano → *l'autorità garante può essere il c.d. amicus curie, cioè il giudice può richiedere un parere all'autorità in merito alla quantificazione del danno.* Questa misura, che ha un effetto deterrente (perché si sa che l'autorità garante verosimilmente quantificherà il danno in maniera corretta) ha alcuni aspetti da sottolineare →
 - Il giudice non è obbligato a rivolgersi all'autorità
 - L'autorità può anche non dare il parere, perché può ritenere che dando quel parere si verifichi una lesione di altri principi a tutela della concorrenza
 - Il parere dell'autorità non vincola il giudice nella quantificazione del danno.

Art. 18 d.lgs. 3/2017 → **competenza giurisdizionale**. Chi ha competenza a giudicare in merito alle azioni di private enforcement? Le sezioni specializzate della corte d'appello in materia di diritto di impresa di Milano, Roma e Napoli → perché le cause attinenti a questa materia sono poche, sono concretate in ambito economici dove vi è una forte proliferazione di impresa e pertanto sarebbe antieconomico formare molti giudici a decidere su dette questioni senza che poi essi vadano ad affrontarle nel concreto.

CASO MANFREDI C-295/04:

Leading case in materia di azioni di danno successivamente a una violazione del diritto comunitario antitrust. Questo costituisce non solo il primo caso in cui vi è l'applicazione dell'attuale art. 101 TFUE, ma anche è il primo caso in cui è proposta un'azione di danno da parte di un consumatore finale.

Questa vicenda giudiziaria ha sullo sfondo una delle più note compagnie assicuratrici italiane che è quella di Lloyd Adriatico Assicurazioni, che è stata sanzionata dall'autorità garante della concorrenza e del mercato con il provvedimento 8546/2000 per aver posto per aver posto in essere un accordo orizzontale sull'aumento dei premi assicurativi. A seguito di varie conferme sia del Tar del Lazio sia del Consiglio di Stato, il provvedimento è stato utilizzato poi dai singoli assicurati, dai singoli cittadini per ottenere il risarcimento del danno → in particolare uno di questi era Vincenzo Manfredi che ha avviato un contenzioso nazionale privato per danni nei confronti di questa società.

In particolare, il giudice di pace ha portato dinanzi alla Corte di giustizia dell'unione europea varie questioni.

1. La prima di queste questioni è *l'applicabilità del diritto antitrust* → in particolare, *la Corte di giustizia dell'unione europea non si pronuncia dettagliatamente sull'applicabilità di questo diritto, ma si limita solamente a indicare quelle che erano e quelle che sono delle regole astratte, che dovrebbero essere poi applicate dal giudice nazionale.* Ha specificato che *il giudice nazionale dovesse stabilire, sempre considerando il mercato nazionale in questione, se vi fosse un grado sufficiente di probabilità che questo*

accordo, o talvolta una pratica concordata tra vari soggetti, potesse avere un'influenza diretta o indiretta, effettiva o potenziale sulla vendita delle polizze di assicurazione nel mercato italiano.

Si pronunciò poi anche la corte di cassazione riguardo a quella che era la giurisdizione e la legittimazione ad agire. In particolare, la corte di Cass. inizialmente forniva una soluzione per i cui i consumatori non avessero una legittimazione ad agire sulla base della legge antitrust italiana, ma solamente sulla base del 2043 cc. Successivamente, la corte di Cass. inverte questa sua decisione e stabilisce che il singolo consumatore possa avviare un'azione nei confronti di un soggetto sul mercato anche sulla base di una violazione della legge nazionale.

2. La seconda questione riguarda il **risarcimento dei danni**. Bisogna distinguere:

- **Danni punitivi** → il giudice di pace ha chiesto alla ECJ se il diritto comunitario impegnasse i tribunali nazionali nel concedere dei danni punitivi di livello superiore rispetto al vantaggio ottenuto dall'operatore che ha commesso l'infrazione, scoraggiando così ulteriori accordi o pratiche concordate che sono vietate dal diritto UE. La corte di giustizia UE non entra nel merito di queste considerazioni ma si esprime solamente riguardo al fatto che per poter stabilire quelli che sono gli eventuali danni punitivi il giudice nazionale si debba concentrare sul diritto nazionale nel rispetto di 2 principi:

§ Principio di equivalenza

§ Principio di effettività

- **Danni compensativi** → vi rientrano il danno emergente (cioè la perdita effettiva) e il lucro cessante (mancato guadagno). Non esiste un criterio ben definito per stimare quello che è il danno, ma abbiamo 3 tipi di criteri:
 - i. Il primo criterio consiste nel risarcire per ogni bene o servizio acquistato la differenza tra il prezzo reale e il prezzo reale, cioè tra il prezzo pagato (reale) e il prezzo che sarebbe stato pagato se non ci fosse stata la violazione (prezzo concorrenziale).
 - ii. Il secondo criterio consiste nel compensare il cittadino insieme a questa differenza anche dei vantaggi che la vittima avrebbe realizzato attraverso l'acquisto o la vendita di un maggior numero di beni o di servizi.
 - iii. L'ultimo criterio consiste nel compensare la differenza tra quelli che sono i profitti totali che sarebbero stati realizzati se non ci fosse stata la violazione e quelli che sono i profitti reali, che sono stati effettivamente realizzati.

→ **la sentenza Manfredi ha suggerito che i criteri più adatti fossero 2 e 3**, in quanto permettevano alla vittima di ottenere il risarcimento del lucro cessante (mancato guadagno).

3. L'ultima questione è quella della **prescrizione** → il giudice di pace chiedeva se l'art. 101 TFUE dovesse essere interpretato nel senso che il tempo di decorrenza della prescrizione fosse dal giorno in cui l'accordo era stato adottato o dal giorno in cui era cessato. La ECJ risponde che in assenza di eventuali norme comunitarie che disciplinano tale materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno stato stabilire quelli che sono i termini di prescrizione per quanto riguarda le azioni di risarcimento del danno. Per quanto riguarda il diritto italiano, le richieste di risarcimento del danno sono soggette a 2 diversi termini di prescrizione, a seconda che si tratti di richieste contrattuali o delittuose ◊ la giurisprudenza fa rientrare le richieste di risarcimento del danno per violazione delle leggi antitrust in quelle delittuose → termine di 5 anni.

Questo a differenza della legge UE, che invece prevede 2 standard:

- direttiva sulla responsabilità da prodotto difettoso, dal momento in cui il consumatore è venuto a conoscenza del difetto del prodotto o avrebbe dovuto venirne a conoscenza.
- principi di diritto contrattuale UE, dal momento dell'atto che ha dato origine alla richiesta di risarcimento.

→ entrambe le due discipline prevedono che il termine di prescrizione sia di 3 anni.

LAVORO DI GRUPPO 3 → GLI AIUTI DI STATO NELLA CRISI PANDEMICA

Buon pomeriggio, oggi vi parliamo della disciplina degli aiuti di stato in caso di grave turbamento dell'economia, con specifico riferimento agli aiuti autorizzati dalla commissione UE in relazione alla crisi pandemica.

Ci è sembrato anzitutto importante partire dalla normativa comunitaria di riferimento in materia di aiuti di stato e in particolare dall'analisi dell'articolo 107 TFUE → **paragrafo 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.*

Ai nostri fini, ci concentriamo in particolare sulla seconda parte della lettera b del terzo paragrafo → *Possano considerarsi compatibili con il mercato interno:*

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

Si nota dal testo della disposizione, che in generale la normativa comunitaria ostacola l'erogazione di aiuti alle imprese nazionali da parte degli stati membri, in quanto considerati una minaccia per il corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

Si ricomprende nella nozione di aiuto qualunque manifestazione di volontà da parte dei pubblici poteri che, incidendo direttamente o indirettamente sulle risorse pubbliche, tenda ad alleviare o a far venire meno gli oneri gravanti, in condizioni di libero mercato, sull'impresa beneficiaria.

Eccezionalmente, come dispone il terzo paragrafo, gli aiuti di stato sfuggono al divieto della norma comunitaria per realizzare finalità ritenute meritevoli, tra cui fronteggiare un grave turbamento economico.

Per la legittimità degli aiuti ammissibili occorre che lo stato riceva una previa autorizzazione da parte della commissione UE. Una volta che l'aiuto è stato effettivamente autorizzato, la commissione svolge un ruolo di monitoraggio sulla concreta erogazione dello stesso.

Concentriamoci adesso sugli aiuti di stato in caso di grave turbamento economico adottando inizialmente una prospettiva diacronica.

La storia degli aiuti di stato inizia un po' in ritardo rispetto all'avvio del processo dell'integrazione comunitaria, in quanto fino agli anni '80 la commissione non si addentra nel merito degli aiuti richiesti dagli stati membri, limitandosi piuttosto a richiamare gli stati al rispetto delle norme procedurali sull'autorizzazione.

Le attuali modalità di intervento della commissione si affermano a partire dai primi anni '80.

In questo primo periodo storico, che va dagli anni '80 al 2008, quanto all'ipotesi di cui all'art. 107 par. 3, si segnala un'interpretazione particolarmente restrittiva da parte della commissione, la quale rifiuta numerose richieste di aiuto, nonostante ricorressero i presupposti necessari.

A tale proposito, si ricorda il caso Volkswagen → (FRASE DEL FILE NELLA SLIDE). A fronte di una richiesta di erogazione di un aiuto di stato, la Commissione, con l'appoggio della ECJ, rifiuta l'autorizzazione affermando che la crisi economica non riguardava tutto il sistema-paese, ma solamente alcuni Länder.

La difficoltà di ricorrere all'eccezione del grave turbamento è dipesa da diversi fattori, primo tra tutti l'assenza – prima del 2008 – di veri episodi di crisi che interessassero un intero sistema-paese, come richiesto dalla commissione. Infatti, la prima vera crisi di dimensione nazionale è

quella conseguente al fallimento di Lehman Brothers che, tra l'altro, con i suoi effetti sistemici, non solo colpisce un unico sistema-paese, ma l'intera area comunitaria.

Dunque, alla vigilia della crisi del 2008, notiamo una posizione della Commissione ancora restia ad autorizzare l'erogazione degli aiuti di stato.

La vera rivoluzione portata dalla crisi del 2008 risiede nel fatto che la politica degli aiuti di stato diviene uno strumento non più solo di promozione dell'integrazione comunitaria, ma anche di salvataggio del mercato. Si nota, dunque, un cambio di approccio della Commissione che agevola il ricorso agli aiuti di stato per sostenere i sistemi-paesi in difficoltà in tutta l'area comunitaria.

Le conseguenze della crisi sono duplici → da un lato, viene accelerato il programma di semplificazione delle procedure autorizzative, dall'altro viene significativamente valorizzata la deroga per grave turbamento economico. La Commissione, in particolare, ha adottato una serie di comunicazioni con cui invitava gli stati a definire ex ante regimi di aiuti coerenti con il quadro predisposto dall'UE e ampliava i casi di deroga dall'obbligo di notifica da parte degli stati.

Sul versante degli aiuti più autorizzati, una delle comunicazioni individua 3 principali ambiti di azione:

1. Quello delle garanzie, nella forma della riduzione dei premi
2. Quello dei prestiti sovvenzionati, nella forma della riduzione dei tassi di interesse
3. Quello del capitale di rischio

Pare opportuno apprezzare l'attenzione della Commissione e la sua disponibilità a piegare la normativa in tema di aiuti di stato alle necessità connesse alla particolare situazione economica. L'impostazione delle Comunicazioni emesse è imperniata sull'enfasi attribuita alla temporaneità delle deroghe. Gli stati vengono anzitutto richiamati a rispettare la normativa già esistente. Tuttavia, malgrado questa impostazione volutamente difensiva del quadro giuridico comunitario vigente, la commissione si spinge oltre, rendendo ancora più facili alcune tipologie di finanziamenti cruciali in questa fase di crisi. Gli stati riescono così a riacquistare spazi di manovra pur ricercando una regolazione uniforme nell'intero contesto comunitario → il timore è quello che iniziative statali isolate danneggino il mercato comune.

Con la crisi del 2008, dunque, la rigidità del divieto comunitario relativo agli aiuti di stato viene ridimensionata, apprezzando valori ed interessi ai quali si riconosce che il mercato non è in grado di rispondere, e che solo un intervento pubblico mirato può invece soddisfare.

Quanto alla decisione di ricorrere al grave turbamento dell'economia come base giuridica per i nuovi aiuti, la nuova interpretazione offerta dalla commissione è l'elemento di rottura più evidente con la fase precedente al 2008.

La commissione, infatti, abbandona la prospettiva secondo la quale l'aiuto concesso per grave turbamento economico deve necessariamente disporre misure di estensione nazionale. Tale estensione nazionale viene ora assunta come presupposto dell'aiuto di stato → se la crisi interessa l'intero sistema-paese, sono ammissibili anche aiuti settoriali.

Nonostante la commissione avesse più volte sottolineato la natura emergenziale di questo nuovo approccio, di fatto la linea inaugurata nel 2008 è stata mantenuta in tutti gli anni a seguire, in quanto numerosi aiuti per grave turbamento economico sono stati autorizzati dalle istituzioni comunitarie.

Questa linea è rimasta sostanzialmente inalterata fino alla crisi pandemica, crisi che è ritornata a percuotere gli stati membri riattivando significativamente la clausola del grave turbamento economico.

Secondo le previsioni della commissione, il covid-19 avrebbe impattato sul sistema economico sia sul lato dell'offerta che sul lato della domanda, a causa dell'interruzione delle reti di distribuzione e del calo di consumi ed investimenti.

Per fronteggiare questa situazione emergenziale, il 19 marzo 2020 viene adottato dalla Commissione il "Temporary Framework", cioè un corpus di previsioni temporanee che concedono agli stati membri la possibilità di intervenire in modo esaustivo e mirato nell'ambito delle relative economie nazionali, adottando le necessarie misure di sostegno al tessuto socio-economico.

SLIDE: Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak

Questo Quadro, prorogato ed integrato sei volte nel corso di tutta la pandemia, espone le condizioni di ammissibilità degli aiuti di stato secondo la Commissione.

Nella sua prima versione, in vigore fino al 31/12/2020, sono state ritenute ammissibili, previa notifica, cinque categorie di aiuti finalizzate a garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese colpite dalle misure restrittive determinate dalla pandemia.

In particolare, gli Stati membri sono stati autorizzati a concedere:

- **aiuti di importo limitato, quali sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme**
- **aiuti sotto forma di garanzie statali sui prestiti**
- **aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti**
- **aiuti sotto forma di garanzie e prestiti agevolati veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari**
- **maggiore flessibilità nell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine**

Con la successiva Comunicazione del 3 aprile 2020, la Commissione ha integrato il Quadro Temporaneo, ritenendo ammissibili (previa notifica) ulteriori misure di sostegno pubblico per accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti connessi alla crisi sanitaria da COVID-19, tutelare posti di lavoro e sostenere ulteriormente l'economia durante la crisi.

Con una seconda modifica del temporary framework, la Commissione ha consentito l'erogazione di aiuti di stato al fine di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia, fornendo loro debito subordinato a condizioni favorevoli.

Successivamente, il campo di applicazione del Quadro è stato esteso a tutte le micro e piccole imprese. Tale intervento ha trovato ragione nel fatto che tali imprese sono state particolarmente colpite dalla carenza di liquidità causata dall'impatto economico della pandemia.

La modifica ha anche aumentato le possibilità di sostenere le startup, in particolare quelle innovative, che svolgono un ruolo fondamentale per la ripresa economica dell'Unione.

È stato anche chiarito che gli aiuti non devono essere subordinati alla delocalizzazione dell'attività produttiva o di un'altra attività del beneficiario da un altro paese all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) verso il territorio dello Stato membro che concede l'aiuto, in quanto tale condizione sarebbe particolarmente dannosa per il mercato interno.

Nell'ottobre 2020, la Commissione ha prorogato la scadenza di operatività delle misure del Temporary Framework, nonché ha esteso ulteriormente le tipologie di aiuti di Stato ammissibili, ricomprendendo tra essi il sostegno per i costi fissi non coperti dalle entrate delle imprese a causa della pandemia, a date condizioni e sempre previa notifica.

Inoltre, è stata consentita la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette, a patto che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso.

Da ultimo, nel 2021, la Commissione ha esteso ulteriormente fino al 30 giugno 2022 il Quadro temporaneo, definendo nel contempo un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi.

Possiamo notare che a supporto della ripresa economica, sono state introdotte due nuove misure:

- a sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile. Si tratta di incentivi a favore delle imprese che gli Stati membri possono concedere non oltre il 31/12/2022, per superare la carenza di investimenti accumulata nell'economia a causa della crisi.

Gli aiuti devono essere orientati ad una crescita sostenibile a lungo termine, ed in particolare ad un "futuro più verde e digitale", e possono essere concessi in diverse forme, come le sovvenzioni a fondo perduto. L'importo complessivo non deve superare i 10 milioni di euro per impresa.

- a sostegno alla solvibilità. Gli Stati membri possono adottare tali misure fino al 31/12/2023. Il sostegno è fornito come incentivo per gli investimenti privati in partecipazioni, debito subordinato o altre forme di quasi-equity (comprese le partecipazioni senza diritto di voto o i prestiti partecipativi). L'aiuto è fornito sotto forma di garanzie pubbliche e beneficiari finali sono le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione.

Quanto all'opportunità dei vari interventi di modifica, la prima riforma dell'aprile 2020 è apparsa necessaria in ragione del carattere emergenziale della versione originaria → per rendere il framework uno strumento più organico ed efficace, capace di adattarsi alla nuova situazione del mercato interno, occorreva superare la natura evidentemente transitoria del primo testo. Per questo stesso motivo, appaiono meno giustificabili gli interventi successivi fino al quarto. Si può anzi rilevare che questi interventi ravvicinati nel tempo (3 in 5 mesi) segnalano una limitata capacità di lettura della crisi da parte della Commissione.

Solo la quinta modifica del gennaio 2021, che ha aumentato i massimali degli aiuti e prorogato le misure fino al dicembre dello stesso anno, risulta veramente innovativa, introducendo un approccio più programmatico ed una linea più precisa nel contrastare gli effetti negativi della crisi pandemica.

Adottando una prospettiva più concreta, osserviamo alcune caratteristiche degli aiuti di stato pandemici autorizzati dalla Commissione nel 2020 e 2021. Soltanto 14 paesi, cioè poco più della metà degli stati membri, ha richiesto l'autorizzazione di aiuti, di cui solo 5 si sono serviti della clausola del grave turbamento economico ex art. 107 paragrafo 3 lett. b) TFUE.

Tali aiuti hanno avuto come finalità più ricorrenti il sostegno del mercato delle assicurazioni del credito commerciale e il sostegno di imprese gravemente colpite dalla crisi pandemica.

Non sono mancate, però, iniziative a carattere settoriale. Per citare alcuni esempi → la Danimarca ha richiesto aiuti per supportare compagnie e imprese operanti nel settore culturale e attività sportive non professionistiche, la Repubblica Ceca per sostenere operatori sciistici, i Paesi Bassi per erogare prestiti a compagnie farmaceutiche.

Passando all'analisi degli importi monetari degli aiuti approvati, si nota una distribuzione diseguale tra le c.d. economie non trainanti e quelle trainanti non pienamente giustificata dalla dimensione dei rispettivi sistemi produttivi. Agli stati del primo gruppo, tra cui Cipro, Repubblica Ceca, Spagna, Portogallo e Grecia, sono stati riconosciuti importi complessivamente inferiori al miliardo di euro. Diversamente, il volume degli aiuti concessi agli stati membri più rilevanti, e dunque trainanti, come ad es. il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito ha superato di gran lunga la soglia del miliardo. Tra le economie trainanti rimangono però forti

disparità, ad es. mentre la Francia ha potuto erogare aiuti per 32 miliardi di euro, all'Italia è stato autorizzato un importo di soli 2 miliardi.

Ci pare adesso opportuno approfondire il caso italiano. Il 3 luglio 2020 le autorità italiane hanno notificato la richiesta di aiuti per sostenere il mercato delle assicurazioni del credito commerciale, che protegge le imprese fornitrici di merci e servizi dal rischio di un mancato pagamento da parte dei clienti. Visto l'impatto economico della pandemia, il rischio che gli assicuratori non fossero disposti a stipulare tali polizze era infatti aumentato notevolmente. Il regime italiano intendeva quindi permettere a tutte le imprese di continuare a disporre dell'assicurazione del credito commerciale, evitando agli acquirenti di merci e servizi di dover pagare in anticipo e provvedendo così a ridurre le loro esigenze immediate di liquidità.

La Commissione ha autorizzato la misura, ritenendola compatibile con la disciplina del TFEU (art. 107 par. 3 lett. b). Inoltre, ha constatato che l'aiuto proposto era ben mirato a porre rimedio al grave turbamento dell'economia italiana.

In particolare:

- gli assicuratori del credito commerciale si sono impegnati nei confronti dell'Italia a mantenere o ripristinare il livello di protezione offerto alle imprese, nonostante le difficoltà economiche da esse incontrate a causa della pandemia Covid-19;
- la garanzia è limitata unicamente al credito commerciale sorto fino alla fine del 2020;
- il regime è aperto a tutti gli assicuratori del credito in Italia;
- il meccanismo di garanzia consente la ripartizione del rischio tra gli assicuratori e lo Stato, fino a un massimo di 2 miliardi di euro;
- il meccanismo è garantito dalla previsione che il 90% dei premi percepiti dagli assicuratori sia trasferita allo Stato, il quale, a sua volta, garantisce una copertura del 90% in caso di default del debitore. Il fatto che il 10% della perdita in caso di default rimanga a carico dell'assicuratore incentiva lo stesso a compiere analisi sul profilo di rischio dell'assicurato.

Le autorità italiane hanno istituito un meccanismo di rendicontazione al fine di monitorare l'adesione degli assicuratori partecipanti ai principi disposti enunciati negli accordi di riassicurazione. In tale ambito, gli assicuratori sono obbligati a dare prova del loro rispetto di tali accordi di riassicurazione e, su richiesta dello Stato, devono mettere a disposizione tutte le informazioni, chiarificazioni o documentazioni rilevanti a ciò connesse.

Conseguentemente, lo Stato assicura il rispetto degli accordi mediante tre livelli di controllo:

- a) un rapporto quadrimestrale da parte di ogni assicuratore inerente al profilo di rischio di ciascun debitore assicurato;
- b) un diritto di revisione da parte dello Stato del grado di rischio degli assicurati;
- c) un diritto di controllo da parte dello Stato per verificare che non sia stata concessa la copertura a debitori chiaramente non assicurabili a causa della loro situazione finanziaria disastrosa.

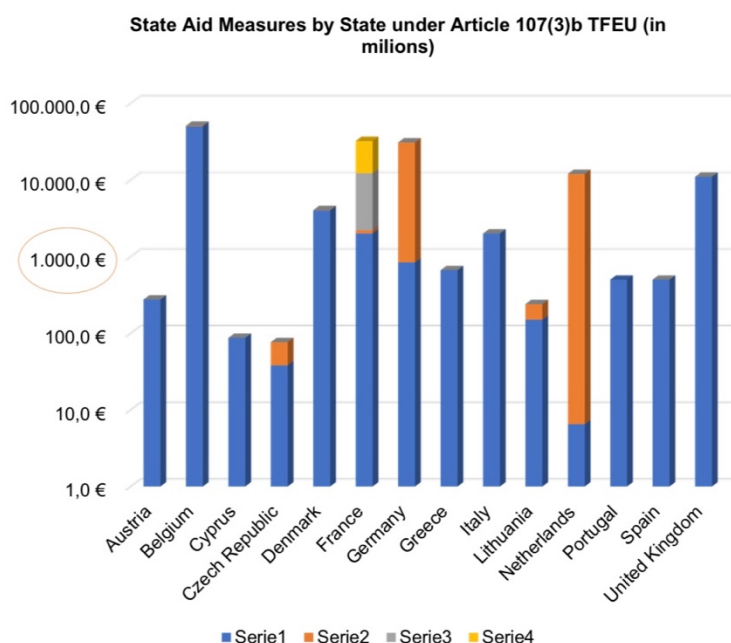
Per quanto riguarda il giudizio della Commissione, quest'ultima anzitutto constata che la misura possiede tutti i requisiti per qualificarsi come aiuto di stato:

- anzitutto, la misura è imputabile allo stato perché garantita dalla società italiana di credito alle esportazioni (SACE) per conto dello Stato italiano ed è basata su accordi confermati dal ministero Econfin;

- la misura è finanziata con risorse di stato, in particolare con fondi della SACE ed in ultima istanza dai fondi dello stato italiano che garantisce gli accordi di riassicurazione;
- la misura è in grado di alterare la concorrenza poiché rafforza la posizione degli assicuratori partecipanti;
- la misura ha anche effetti sul commercio tra stati membri, poiché i beneficiari operano in settori in cui si svolge commercio nel mercato interno
- la Commissione osserva anche che la misura fornisce un vantaggio agli assicuratori partecipanti in qualità di beneficiari diretti, ma presenta caratteristiche tali da assicurare che il vantaggio si estenda il più possibile al sistema economico generale.

La Commissione afferma che alla misura italiana non si applica il Temporary Framework, in quanto questo non prevede tra i suoi ambiti quello dell'assicurazione del credito. Ricorrendo, quindi, alla disposizione del 107 par. 3 lett. b si ritengono soddisfatte le condizioni di:

- adeguatezza → la misura è adeguata in quanto ben parametrata al suo obiettivo, cioè risolvere un serio turbamento dell'economia italiana;
- necessità → la misura è limitata all'ammontare ed alla forma minimi necessari per raggiungere l'obiettivo. Non esiste uno strumento meno distorsivo con la stessa efficacia;
- proporzionalità → gli effetti positivi della misura sono propriamente bilanciati contro le distorsioni al regime di concorrenza, al fine di limitare le distorsioni al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi della misura.



Anzitutto, stupisce la differenza tra l'importo di aiuti autorizzato all'Italia (2 miliardi di euro) e quello ben più significativo riconosciuto ad altre economie giudicate trainanti nel mercato interno. Si osserva dal grafico, ad esempio, che i Paesi Bassi hanno erogato aiuti per ben 12 miliardi di euro, 6 volte l'importo italiano, a fronte di un PIL pari alla metà di quello del nostro Paese nel 2021. Tale differenza di importi interessa anche il settore specifico della riassicurazione del credito. Per esempio, la Germania ha potuto erogare a tal fine 30 miliardi di euro, la Francia 10.

Se anche si ritenesse questa differenza giustificata dai diversi livelli di indebitamento degli stati membri, non si potrebbe negare che essa crei significative divaricazioni tra sistemi-Paese nel mercato interno.

Sembra che si sia fatto così prevalere il saldo di finanza pubblica del singolo Stato sull'interesse alla concorrenzialità del mercato interno, che pure è la base della disciplina degli aiuti di stato.

Il sistema implementato, infatti, a livello macro-economico consente da un lato di raggiungere l'obiettivo primario degli aiuti per grave turbamento economico, ossia il superamento delle difficoltà derivate dalla crisi della domanda e dell'offerta, nel breve periodo. Dall'altro lato, però, nel lungo periodo diversi livelli di aiuti generano differenti capacità competitive tra imprese appartenenti ai singoli stati membri. Le imprese, infatti, ricevono risorse da impiegare per innovarsi ed affrontare la competizione nel mercato futuro.

Si consideri anche che, posto che la pandemia ha creato nuovi bisogni e nuovi consumi, le imprese beneficiarie di aiuti nei settori strategici del periodo pandemico (es. settore digitale o farmaceutico), avranno verosimilmente un ruolo ancor più trainante nell'economia futura, anche grazie al contributo degli ingenti aiuti stanziati dagli stati, accentuando il divario con altri settori produttivi. Questi ultimi, infatti, già fortemente danneggiati dalla contrazione del mercato durante la pandemia, risultano ulteriormente svantaggiati per effetto dell'intervento statale.

Questo fenomeno può essere messo in relazione con gli obiettivi della transizione ecologica e digitale alla base del Next Generation EU. Tale transizione potrà essere compiuta più efficacemente da quelle imprese che, appartenendo a stati autorizzati ad erogare aiuti ingenti, sono state rafforzate dall'intervento statale. Ne risulta, dunque, pregiudicato l'omogeneo sviluppo del sistema produttivo comunitario nel lungo periodo.

Sicché, se l'obiettivo dell'aiuto era quello di evitare che economie deboli colpite dalla crisi rimanessero eccessivamente arretrate rispetto alle economie trainanti, si finisce nei fatti – con il meccanismo implementato dalla Commissione – per accentuare le disparità già esistenti.

Se si considera comunque che l'Italia è annoverata tra le economie trainanti, e ha beneficiato di aiuti superiori al miliardo di euro, il quadro appare ancora più problematico per le economie non trainanti, per esempio, di Grecia, Portogallo e Spagna.

Nonostante tutte le osservazioni critiche che abbiamo speso, appare difficile immaginare, davanti ad un grave turbamento economico, una soluzione diversa da quella prospettata dal 107 par. 3 lett. b, a meno che non si voglia proporre (ma l'attuale quadro politico non sembra consentirlo) l'accentramento in capo all'UE della politica economica e finanziaria degli stati membri.

LAVORO DI GRUPPO 4 → LA GOVERNANCE DEL SETTORE FARMACEUTICO:

I termini farmaco, medicinale e prodotto medicinale sono stati usati nel corso degli anni come sinonimi. Di recente se preferite usare il termine medicinale, impiegato anche nelle direttive comunitarie che disciplinano questo settore. per medicinale si intende:

1. ogni sostanza o associazione di sostanze presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane
2. ogni sostanza o associazione di sostanza che possa essere utilizzata sull'uomo o somministrata all'uomo allo scopo di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica

il farmaco è anche un bene che ha una rilevanza giuridica → strumentale alla tutela al diritto alla salute + possibile oggetto di rapporti economici. Questi due profili si ricollegano a diversi principi costituzionali:

Art. 32 Cost. → tutela del diritto alla salute e da cui deriva un obbligo per lo stato di garantire accesso a tutti i cittadini a cure e farmaci. Questo non significa garantire un accesso gratuito a tutti i cittadini su base universalistica, questo vale solo per i farmaci essenziali e che curano malattie croniche (a meno che non

intervenga l'AIFA che va a subordinare il rimborso di questi medicinali a certi criteri) e per quei cittadini che sono privi delle risorse finanziarie necessarie.

All'esigenza di garantire un'adeguata fruizione del prodotto farmaceutico corrisponde alla necessità che l'assistenza sanitaria non gravi in misura eccessiva sul bilancio pubblico in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di pareggio di bilancio (**art. 81 Cost.**).

Entra in gioco anche **l'art. 41 Cost.** → *libertà di iniziativa economica* → da questo si potrebbe far derivare un diritto dell'impresa di andare a fissare liberamente il prezzo del bene o del servizio che vuole erogare, ma in realtà si tratta di una *libertà che deve essere bilanciata con l'utilità sociale*, e quindi anche la previsione di prezzi calmierati o comunque decisi con il potere pubblico deve essere ritenuta del tutto ammissibile.

Passiamo all'analisi del mercato farmaceutico ossia il mercato in cui queste imprese operano, analisi che viene condotta da due pov fondamentali:

1. **regime di rimborsabilità** → andiamo a capire chi è che corrisponde il prezzo del prodotto. Individuiamo:
 - a) **farmaci di classe A** → il prezzo viene totalmente rimborsato del SSN (farmaci essenziali o che curano malattie croniche). È possibile che l'AIFA introduca dei limiti basati proprio su condizioni terapeutiche in atto.
 - **farmaci di classe H** → hanno un uso solamente ospedaliero e per i quali è prevista una riduzione del prezzo ex factory di almeno il 50%.
 - b) **farmaci di classe C** → il prezzo viene interamente corrisposto dai cittadini, e quindi il prezzo si forma sul mercato libero.
 - **farmaci C bis** → farmaci di automedicazione per i quali non serve una prescrizione medica → parziale liberalizzazione da parte del Decreto Bersani, e pertanto le imprese possono anche porre in essere delle strategie di marketing.
2. **copertura brevettuale**:
 - a) **specialità medicinali** → farmaci coperti dal brevetto (o anche a brevetto scaduto) che per primi hanno introdotto un principio attivo, una composizione chimica o hanno curato una particolare malattia.
 - b) **farmaco equivalente o generico** → copie delle specialità medicinali, ormai a brevetto scaduto, che quindi hanno gli stessi principi attivi, le stesse funzioni e per i quali è prevista riduzione di almeno il 20% del prezzo in quanto si tiene conto del fatto che le imprese non devono sostenere costi di ricerca e sviluppo.

Analizziamo le caratteristiche peculiari di questo mercato:

→ mercato dei farmaci di classe A che sono i più venduti ed i più interessanti in quanto il prezzo è contrattato dallo stato.

Questo è un mercato peculiare → **le particolarità sono 4**:

1. **pluralità di soggetti che concorrono a formare la domanda**. Tendenzialmente sul mercato la domanda deriva da un consumatore che decide cosa acquistare e corrisponde un prezzo. In questo caso, invece, il consumatore è il malato, chi decide cosa acquistare è il medico e chi decide il prezzo è lo stato.
2. il **prezzo viene contrattato**. In un mercato normale, come sappiamo, il prezzo si forma dall'incontro tra le curve di domande e di offerta, andando ad individuare un equilibrio tra la domanda e l'offerta dei beni. In questo mercato non è così → il prezzo viene contrattato, e questo significa che il prezzo non svolge la sua normale funzione. Alla luce del fatto che si ha una pluralità di soggetti che opera dal lato della domanda, il rischio è quello di **comportamenti opportunistici**, in quanto il consumatore, non dovendo corrispondere il prezzo, potrebbe consumare più del dovuto + l'offerta, non dovendosi preoccupare dell'interesse del consumatore a spendere di meno, potrebbe alzare il prezzo. In realtà, il problema viene risolto dal fatto che comunque non è il consumatore che sceglie cosa consumare, ma esiste una prescrizione medica → la domanda viene comunque limitata alla necessità, e dal lato dell'offerta quel prezzo non viene fissato liberamente dall'impresa, ma deve essere contrattato con lo stato.

3. **carenza di beni sostitutivi** (da due diversi pov). La **carenza** è evidente per le specialità medicinali ancora coperte da brevetto, in quanto non essendoci farmaci equivalenti che possono sostituire la specialità medicinale, lo stato in fase di contrattazione può scegliere tra un prodotto precedente di minore prezzo ma meno efficace ed un prodotto più recente, più efficace ma più costoso → problema di bilanciamento tra salute e bilancio pubblico.
Un altro problema che è emerso al riguardo è l'**indisponibilità dei farmaci in farmacia** → questo potrebbe essere dettato, da un lato, della mancanza di volontà delle imprese di produrre il farmaco (in quanto si rendono conto che non è profittevole in quanto non si ha una massimizzazione dei profitti) oppure, dall'altro lato, si è registrato un nuovo fenomeno che è quello del **parallel trade** → si verifica quando lo stato riesce a contrattare un prezzo più basso. L'impresa potrebbe ritenere questo prezzo eccessivamente basso, ritenere non profittevole il mercato italiano e quindi vendere il prodotto all'estero (e questo è legittimo in quanto ci troviamo in un libero mercato).
È **paradossale che il mercato si comporti in maniera virtuosa ottenendo un prezzo basso, ma questo poi ha come conseguenza il fatto che i cittadini non trovino poi i prodotti nelle farmacie**. Questo crea dei comportamenti opportunistici. In realtà, l'AIFA ha cercato di limitare questo problema imponendo in alcuni casi dei blocchi temporanei alle esportazioni in altri casi permettendo alle aziende ospedaliere di poter acquistare anche farmaci all'estero. In merito poi alla carenza di beni sostitutivi in generale possiamo dire che negli ultimi anni stanno scadendo molti brevetti dei cd farmacia blockbuster, ossia dei farmaci a più alto consumo, ma comunque non è un problema facilmente risolvibile.
4. **natura dei costi** → le imprese farmaceutiche hanno costi variabili relativamente moderati (costo di produzione). Il problema è che i costi fissi sono molto alti, sono soprattutto i costi di ricerca e sviluppo (es. ricerca del principio attivo, della composizione chimica, test tossicologici). Sono investimenti a lunghissimo termine e sono aleatori in quanto spesso molti test effettuati non portano alla commercializzazione del prodotto. Il problema potrebbe essere risolto dallo sviluppo delle biotecnologie che permettono di fare ricerche più mirate, riducendo i costi e riducendo le tempistiche, però è anche vero che diventa sempre più difficile trovare dei nuovi principi attivi

Ci soffermiamo ora sulla **modalità di determinazione del prezzo** → quale è il criterio rispetto al quale il prezzo dovrebbe essere fissato.

Documento realizzato dalla SDA Bocconi in merito ad una consultazione pubblica tenuta da AIFA a seguito dell'emanazione del Decreto del 2/08/2019 in cui gli studiosi hanno messo in evidenza la necessità di legare il prezzo del farmaco al suo valore. Non è facile individuare da un pov matematico quale sia il valore del farmaco; possiamo dire che esso è attinente alla sua capacità di produrre salute → quindi di migliorare le aspettative di vita o condizioni di vita dei pazienti. Il valore, però, è un concetto relativo, in quanto dipende dal mercato di riferimento → in un mercato in cui non esiste un farmaco che cura quella patologia, l'esistenza del farmaco in sé crea valore. Ma in un mercato in cui ci sono diversi metodi alternativi, si parla di **valore aggiunto**.

Gli aspetti positivi di legare un valore al prezzo risiedono proprio negli incentivi alle imprese ad incrementare il valore, in modo da incrementare i prezzi. Se legassimo il prezzo del farmaco solo ai costi della produzione, le imprese sarebbero disincentivate a produrre valore e sarebbero piuttosto incentivate a ridurre gli investimenti, a ridurre i costi fissi, le ricerche e lo sviluppo.

Anche in questo caso, un problema è quello che su tutti i mercati il valore del farmaco è lo stesso e quindi anche il prezzo fissato dovrebbe essere lo stesso, ma **non tutti i paesi hanno la stessa capacità di spesa**. Non tutti i paesi hanno la stessa capacità di spesa → nell'UE stessa ci sono redditi pro-capite diversi + diversa importanza della salute nei programmi di governo → questo potrebbe creare comportamenti opportunistici per gli stati che hanno una capacità di spesa maggiore che andrebbero ad acquistare prodotti negli stati in cui il prezzo è inferiore. Il problema viene risolto tramite degli accordi secondo i quali **il prezzo fissato dall'impresa è omogeneo a livello internazionale. Sarà poi il singolo stato a contrattare il proprio prezzo ed ad ottenere degli sconti e delle riduzioni che non verranno pubblicizzate** ← questo sicuramente ha l'aspetto positivo di portare nella collettività l'idea che appunto il prezzo del farmaco dipende dal suo valore, però crea ovviamente dei comportamenti opportunistici. In Italia è proprio l'AIFA, quindi l'agenzia italiana del farmaco che si occupa della contrattazione dei prezzi ← istituto più importante nell'ambito del

mercato farmaceutico, che è stata istituita con il d.l. 169/2003, che è stato poi convertito in legge con la l. 326/2003.

L'AIFA è un organismo di diritto pubblico dotato di autonomia giuridica e gestionale, patrimoniale e finanziaria ed è dotata anche di personalità giuridica ed opera seguendo le direttive fornite dal ministero della salute, però raccordandosi anche con l'istituto superiore di sanità, le regioni, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le associazioni dei medici e dei pazienti ed i medici.

Per quanto riguarda la struttura dell'AIFA, essa è composta da:

1. **Direttore generale** → nominato d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato e le regioni e le province autonome. Esso detiene i poteri gestionali e dirige l'attività dell'AIFA e ne è il legale rappresentante.
2. **CdA** → composto da un presidente nominato e è composto da un presidente nominato di intesa tra il ministero della salute e la conferenza permanente e altri quattro membri di cui due rispettivamente nominati dal ministero della salute e due invece dalla conferenza permanente
3. **Collegio dei revisori dei conti** → consta di 3 membri dei quali uno con funzione di presidente nominato dal ministero dell'economia e delle finanze, uno invece dal ministero della salute e l'ultimo dalla conferenza permanente.

In particolare, la struttura dell'aifa consta di 5 aree tecnico scientifiche:

- l'area pre-autorizzazione
- autorizzazione medicinali
- vigilanza post-marketing
- strategie ed economia del farmaco
- ispezione e certificazioni

Vi è poi un'area di coordinamento che è l'area amministrativa + nella sua attività, l'AIFA si avvale della collaborazione di una commissione tecnico scientifica e di un comitato prezzi e rimborsi.

Prevalentemente l'AIFA svolge **compiti di alta consulenza tecnica** in vari ambiti, tra i quali sicuramente l'**autorizzazione all'immissione in commercio** e la **farmacovigilanza**. Vi è poi l'area della **sperimentazione clinica** nella quale l'AIFA si occupa di valutare che siano rispettate le normative sia comunitarie che nazionali in tema di sperimentazione clinica, ed in particolare si occupa di promuovere la ricerca scientifica organizzando anche delle sperimentazioni cliniche no profit → per fare in modo che il livello di avanzamento di innovatività dell'Italia nell'ambito tecnico-scientifico della sperimentazione sia equiparabile a quello degli altri paesi comunitari.

Si occupa poi di svolgere compiti di ispezione che spaziano sia dall'ambito prettamente produttivo, nel senso che valuta la conformità delle materie prime e dei farmaci che poi vengono prodotti alle normative sia comunitarie che nazionali, sia all'ambito del commercio, nel senso che l'AIFA vigila sulle procedure di importazione e di esportazione dei farmaci.

Svolge poi dei compiti di **informazione**, nel senso che si occupa di garantire la preparazione degli operatori sanitari nell'ambito del mercato farmaceutico e di promuovere un corretto uso dei farmaci scongiurandone l'abuso.

L'AIFA poi ha un ruolo importante anche nel **governo della spesa farmaceutica** e questo lo fa attraverso dei meccanismi di ripiano automatico degli sfondamenti (?), ed in particolare entro il 1° dicembre di ogni anno l'AIFA si impegna a redigere delle stime della spesa farmaceutica a carico di ciascuna regione singolarmente + si occupa anche di stimare la spesa farmaceutica a carico sia del singolo cittadino, che del SSN.

Poi ha anche compiti di **amministrazione e funzionamento** attraverso delle procedure di tracking di ogni singola amministrazione, ed in particolare si occupa di garantire la trasparenza nelle procedure.

Però, il compito più importante dell'AIFA è quello di **autorizzare l'immissione in commercio dei farmaci** → l'art. 6 del codice dei medicinali stabilisce che "nessun medicinale possa essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto una preventiva autorizzazione idonea da parte dell'AIFA", ed in particolare essa è responsabile dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) per i richiedenti che siano residenti sul territorio comunitario. L'AIC si avvia con una domanda che deve contenere necessariamente alcuni elementi al fine di essere considerata valida ← tra questi elementi troviamo la denominazione o la ragione sociale sia del richiedente che del produttore (qualora essi non coincidano nello stesso soggetto) + la posologia ed i metodi di somministrazione del farmaco + la sua composizione

qualitativa e quantitativa + i metodi di conservazione del farmaco + i motivi di questi metodi di conservazione + l'eventuale impatto negativo che la produzione del farmaco potrebbe avere nei confronti dell'ambiente e le eventuali misure idonee a limitare questo impatto + le reazioni avverse che un corretto uso del farmaco potrebbe avere nei confronti dei pazienti.

Una volta ricevuta la domanda AIC, l'AIFA ha **210 giorni** per adottare le proprie determinazioni → **potrà concludere in modo favorevole → concedendo l'autorizzazione se risultasse favorevole il rapporto tra rischio e beneficio**. Potrà, nonostante questo, deliberare che l'istituto superiore di sanità effettui dei controlli sulle materie prime che sono state utilizzate per la composizione del farmaco.

Potrà decidere anche di non autorizzare l'immissione in commercio se non risultasse favorevole il rapporto tra rischio e beneficio o se la composizione qualitativa e quantitativa del medicinale dovesse non dovesse risultare conforme a quanto dichiarato nella domanda dal richiedente.

L'AIC ha una validità di 5 anni ed è necessario effettuare una domanda di rinnovo per prolungarne la validità, domanda che dovrà essere presentata almeno sei mesi prima rispetto alla scadenza del 5° anno. Qualora ciò non dovesse avvenire, l'AIFA comunicherà in Gazzetta Ufficiale il divieto di commercializzazione del farmaco.

Inoltre, l'AIC può decadere se l'autorizzazione non è seguita dal rilascio entro tre anni dalla concessione dell'effettiva immissione in commercio del farmaco.

Vi è poi la possibilità che l'AIFA decida di **revocare** l'autorizzazione di commercio qualora il farmaco non sia in grado di rispettare gli obiettivi terapeutici per i quali esso era stato progettato e poi messo in commercio.

Sicuramente il ruolo dell'AIFA è fondamentale nell'ambito della **farmacovigilanza**, dove essa si preoccupa di **monitorare le reazioni avverse e di valutare e monitorare anche il consumo e l'eventuale abuso dei medicinali**. In particolare, lo fa attraverso l'utilizzo di una rete telematica che controlla gli enti coinvolti nel mercato farmaceutico sia a livello nazionale che a livello comunitario attraverso l'EMA, cioè l'agenzia europea dei medicinali.

Nell'ambito della farmacovigilanza si avvale anche dell'aiuto delle regioni che si impegnano ad informare periodicamente gli operatori sanitari e ad aggiornarli nell'ambito farmaceutico. Inoltre, sono tenute a consegnare all'AIFA delle stime dei risultati sul consumo dei farmaci.

Ancora, ogni istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, ogni policlinico universitario sia pubblico che privato, ma anche ogni Asl è tenuta a nominare un **responsabile della farmacovigilanza** che è passibile di responsabilità amministrativa qualora non dovesse rispettare le norme ad esso attinenti + si occupa di fare in modo che si venga a creare una **rete dove siano accessibili facilmente sia ai pazienti che agli operatori sanitari tutte le info relative ai farmaci** nell'ambito dell'ente per il quale il responsabile è stato nominato.

Non si possono non nominare le **norme sulla vendita dei farmaci e sulla liberalizzazione** che è partita nel 2006 con il decreto Bersani, IL QUALE ha stabilito che **i farmaci di fascia C** (quelli non rimborsabili dal SSN e che non richiedono prescrizione medica) **dovessero essere venduti anche dalle parafarmacie** + ha consentito che le parafarmacie stesse applicassero degli sconti sul prezzo indicato sulla confezione del farmaco purché questi sconti fossero applicati nei confronti di tutti gli acquirenti e facilmente visibili ed individuabili.

Inoltre, il d.l. 2001/2011 ha stabilito che le parafarmacie potessero essere aperte soltanto in comuni e nei territori di comuni aventi una popolazione superiore ad un certo numero di abitanti, in modo tale da tutelare le farmacie.

Ulteriore spinta verso la liberalizzazione è stata data dal decreto liberalizzazioni del 2012 che ha anzitutto ridotto i quorum necessari all'apertura di nuove farmacie + ha anche reso vincolante per il farmacista l'indicazione del medico circa l'eventuale sostituibilità del farmaco con farmaci generici → il farmacista è obbligato a vendere al paziente il farmaco generico, salvo che la prescrizione non riporti la dicitura "non sostituibile con equivalente generico".

Sicuramente meritano un approfondimento **le procedure di prezzo e rimborso effettuate dall'AIFA** per le quali si avvale della collaborazione del Comitato prezzo e rimborsi, che offre una consulenza tecnico-scientifica; in particolare, in questo contesto l'AIFA si occupa di definire il prezzo contrattato, cioè il prezzo massimo di cessione del farmaco da parte delle aziende al SSN, che è il cosiddetto **prezzo ex factory** in cui

però andranno applicate sia l'IVA che le quote di spettanza predeterminate per legge nei confronti sia dei farmacisti, che di grossisti.

In caso di vendita del farmaco verso il mercato farmaceutico, si applicheranno anche gli sconti alle strutture pubbliche che sono previsti nel caso in cui venga commissionata ad una struttura pubblica (a seguito di una gara ad evidenza pubblica) la vendita di farmaci.

I criteri con cui l'AIFA determina i prezzi dei farmaci rimborsati dal SSN sono stabiliti nel decreto del ministero della salute 2/08/2019.

Passiamo adesso quindi alla **negoziazione del prezzo e di tutte le condizioni di rimborsabilità dello stesso**. La materia quindi è disciplinata dal decreto del 2/08/2019 che ha abrogato la precedente direttiva del 2001 → la recente modifica risponde all'esigenza di dover garantire in fase di negoziazione tra l'AIFA e le aziende farmaceutiche dei **criteri più aggiornati e più adeguati alla politica del farmaco**, e soprattutto **rispondenti ad un necessario obbligo di trasparenza e di dettaglio** → **l'art. 1** uno definisce l'ambito di applicazione del decreto → le disposizioni si riferiscono a tutti quei *farmaci che hanno ricevuto l'autorizzazione all'immissione in commercio da parte dell'AIFA, nonché che siano idonei a rientrare nelle categorie di farmaci rimborsabili dal SSN*.

Quindi, tutti gli altri farmaci sono esclusi da questa negoziazione.

Per quanto riguarda la modalità di negoziazione vera e propria, è l'azienda che per accedere a tale procedura deve inoltrare all'AIFA **un'istanza di negoziazione** portata da una serie di documenti ← questi documenti hanno natura diversa e sono comunque tutti volti a supportare la richiesta dell'azienda da un pov del **valore terapeutico del farmaco** (infatti deve esserci una documentazione scientifica che attesti il valore scientifico del farmaco - una valutazione quindi di carattere economico, perché appunto l'azienda deve fornire un'attestazione che effettivamente dica al SSN il vantaggio che avrebbe nella nell'accettare la proposta di prezzo + anche una serie di elementi informativi autocertificati ← tra questi ad es. si intendono sostanzialmente degli elementi e dei documenti che affermino la capacità produttiva dell'azienda di fornire e anche di garantire la fornitura del farmaco sotto esigenze particolari).

Inoltre, sono anche richieste tutti altri documenti che possono essere ritenuti idonei alla fase negoziale, quale ad esempio lo status brevettuale del farmaco.

Per quanto riguarda la **procedura negoziale** anche questa è **sempre attivata su impulso dell'azienda** → vi sono però dei *casi in cui l'AIFA si adopera per attivare essa stessa la procedura negoziale e questi sono i casi in cui il farmaco rappresenta un particolare onere economico per lo stato* e quindi l'AIFA preferisce essere lei la promotrice della procedura negoziale (o anche ad es. in tutti quei casi in cui il farmaco non ha mai avuto una prima negoziazione; o ancora il caso in cui ad es. in seguito al mancato accordo i farmaci sono stati inseriti in fascia C, cioè i farmaci non rimborsabili dal SSN).

Il meccanismo vero e proprio prevede la **valutazione da parte della commissione tecnico scientifica**, che valuta il valore terapeutico in relazione anche ad esempio a farmaci comparatori (se presenti sul mercato), ed a volte tiene anche in considerazione delle linee guida che sono state per es. prodotte in sede europea. La valutazione è sostanzialmente volta ad attestare la superiorità clinica del farmaco rispetto ai comparatori.

Tale documentazione viene poi inoltrata al comitato prezzi e rimborsi che si fa carico di avviare effettivamente l'iter di negoziazione delle condizioni di prezzo e delle condizioni di rimborsabilità. Se non viene attestata una superiorità clinica del medicinale, allora, o l'azienda deve fornire delle ulteriori documentazioni che attestino la ragione della loro proposta di prezzo, oppure l'AIFA richiede almeno di abbassare il prezzo al livello di quello dei farmaci già presenti in commercio.

Per la determinazione del prezzo è sicuramente importante anche la **normativa in materia di contenimento della spesa farmaceutica**.

L'art. 4 definisce il perfezionamento della procedura che si ha tramite l'accordo tra l'AIFA e l'azienda farmaceutica → in tale sede vengono, oltre al prezzo ed alle condizioni di rimborso, anche citati degli ulteriori obblighi, quali possono essere ad es. degli obblighi di comunicazione annuali di dati circa il consumo, circa il fatturato, dati di vendita, oppure ad es. gli obblighi di comunicazione qualora sopraggiungano delle condizioni diverse da quelle accettate in sede di negoziazione.

Vi è anche un **caso peculiare** che è quello della **possibilità di contrattare un aumento di prezzo del farmaco** ← questo avviene in casi eccezionali e solamente per quei farmaci definiti a basso costo + può avvenire quando venga documentata un'oggettiva difficoltà da parte dell'impresa farmaceutica a sostenere ad es. costi di produzione, oppure a rimanere in quel mercato a quelle date condizioni.

L'art. 5 determina il **caso di mancata definizione del prezzo** → come abbiamo già detto, il farmaco verrà inserito nella fascia C, quindi i farmaci non rimborsabili, e la durata del contratto è di 24 mesi (l'AIFA pu prima di quel termine rinegoziare alcune condizioni).

Inoltre, il decreto del ministero ha anche definito in dettaglio la *documentazione e tutti gli elementi che il richiedente deve fornire per il medicinale attraverso la presentazione di un'apposita istanza corredata un apposito dossier integrato a sua volta da un documento contenente le linee guida.*

Queste linee guida sostanzialmente indicano nel dettaglio quali sono le informazioni che l'AIFA ritiene necessario acquisire, fornendo anche dei chiarimenti di carattere metodologico al quale il richiedente deve sottostare.

Ovviamente, nel dossier il richiedente ha anche la facoltà di allegare dei documenti ulteriori che per es. attestino in particolar modo il valore di quell'offerta, e quindi può anche avviare ad es. dei contatti diretti con l'AIFA.

Una procedura un po' diversa riguarda invece tutti quei **farmaci equivalenti e biosimilari che sono sottoposti ad una procedura di negoziazione semplificata**. Quando parliamo di farmaco equivalente intendiamo precisamente un farmaco che ha le stesse confezioni dell'originale per unità posologiche, per quantità di principio attivo, per via di somministrazione e modalità di rilascio. Qualsiasi farmaco che abbia delle indicazioni aggiuntive rispetto a questo non viene considerato un farmaco equivalente e quindi non può giovare della procedura semplificata.

Per quanto riguarda l'applicazione di tale procedura, si distinguono i casi di farmaci che hanno avuto una prima negoziazione dai farmaci invece che hanno avuto una negoziazione successiva alla prima.

Sostanzialmente, anche in questo caso è l'azienda a farsi promotrice dell'avvio della procedura e quindi propone in un dossier la sua proposta di prezzo. Questa proposta viene direttamente posta all'attenzione del consiglio di amministrazione e, se tutto viene autorizzato, verrà direttamente approvata la negoziazione.

Nel caso dei farmaci successivi alla prima negoziazione, questa ultima fase è la medesima. L'unica differenza riguarda il fatto che, essendo un farmaco che ha già avuto una negoziazione precedente, può succedere che l'azienda farmaceutica non proponga il prezzo più basso già negoziato → in questo caso l'AIFA richiede all'azienda farmaceutica di abbassare tale prezzo almeno al pari di quello già presente nel mercato sottoforma di farmaco equivalente. Se però l'azienda non accetta tale condizione, allora si procederà con l'iter negoziale ordinario.

Una questione molto importante che scaturisce dalla determinazione del prezzo è sicuramente la **trasparenza** che quest'ultimo è richiesto avere → sostanzialmente, si parla sia **di trasparenza di prezzo in fase di negoziazione, sia in fase di pubblicizzazione**.

Il Consiglio di Stato legittima in realtà una riservatezza al prezzo qualora questi dati non siano necessari in sede di confronto → in quel caso ad es. nella questione delle gare ad evidenza pubblica il prezzo del farmaco è di per sé pubblico e non può essere secretato.

Vi sono dei meccanismi volti ad assicurare una trasparenza anche diciamo nell'evolversi delle varie fasi, ad es. l'autorizzazione all'immissione in commercio è pubblicata in Gazzetta Ufficiale; oppure vengono previsti i *cd rappresentanti unici del procedimento*, che sono sostanzialmente preposti a controllare che il prezzo indicato nei registri sia poi effettivamente quello concordato in sede AIFA.

Tuttavia, dall'altro lato vi è in realtà una **prassi un po' diversa che tende ad una confidenzialità del prezzo** ← perché molto spesso anche le case farmaceutiche, mentre contrattano con l'AIFA, hanno già aperto anche una serie di altre contrattazioni parallele ed il venir fuori di un determinato prezzo potrebbe pregiudicare ad esempio l'ottenimento di un prezzo favorevole in un'altra sede di contrattazione → quindi sostanzialmente il prezzo cd confidenziale in realtà è noto, ma è noto ad una ristretta cerchia di soggetti che fanno capo sostanzialmente ai funzionari di AIFA, funzionari regionali o comunque funzionari del comitato prezzi e rimborsi (chi insomma in quel momento si sta occupando della questione).

Una volta finito l'iter negoziale, il prezzo verrà ovviamente pubblicato, anche perché è un obbligo di legge → quando si parla di trasparenza del prezzo, in realtà, non è ben chiaro → ci sono forse due nodi centrali

che potrebbero riassumere tale problema: uno riguarda proprio la **fruibilità delle informazioni** riguardo il prezzo; quindi, quanto veramente sia accessibile l'informazione; un'altra invece riguarda **quali costi dovrebbero ricadere sotto l'obbligo di trasparenza**.

Infatti, si parla di obbligo di trasparenza per i costi sostenuti dalle imprese, costi che vengono definiti i costi effettivi perché sostanzialmente molto spesso nel prezzo pagato dall'AIFA non viene tenuto conto del prezzo effettivo, che molto spesso è al netto dei cd accordi confidenziali che si hanno tra aziende farmaceutiche che permettono questi sconti confidenziali per il sistema sanitario.

Per quanto riguarda **l'accesso all'informazione**, in realtà l'AIFA pubblica mensilmente le cd **liste di trasparenza dei prezzi dei farmaci** che appunto vengono accreditati sulla piattaforma → da questo pov in realtà l'accessibilità vi è.

Per quanto riguarda, invece, la trasparenza sui costi effettivamente sostenuti dalle aziende, di recente nel 2019 il ministero della salute ha, tramite una lettera indirizzata all'OMS, invitato a dar spazio ad **un'informazione sui costi sostenuti dalle imprese**, dove per costi si intendono sia i costi, per esempio, di ricerca e sviluppo, ma anche i costi di produzione del farmaco.

La cosa che emerge e che bisogna considerare è che non è molto ragionevole richiedere all'azienda di essere così puntuale sui costi che abbia sostenuto nel processo di produzione del farmaco, anche perché il prezzo sostenuto, cioè il costo del farmaco, è un costo molto aleatorio che dipende da diverse circostanze → quindi **l'Italia, come anche altri paesi europei, ha abbandonato da tempo la logica di prezzo uguale costo del farmaco** → **si è avvicinata alla logica del prezzo come risultato del valore aggiunto al SSN di un farmaco**. Quindi il focus diciamo più importante, come ha anche evidenziato uno studio del Cergas Bocconi, è la **trasparenza su quei processi decisionali e negoziali di valutazione di rimborso e prezzi sia in una fase pesante** → quindi quali sono i criteri decisionali che vengono applicati.

La proposta poi del fair pricing group dell'OMS è stata quella proprio di segnalare l'esistenza di un accordo negoziale, cosa che ancora non viene proprio fatta, e soprattutto il contenuto non viene segnalato.

Per concludere, il concetto di trasparenza si dovrebbe più declinare verso, da un lato, una maggiore predisposizione dell'azienda di tener conto del proprio valore, del proprio lavoro svolto (e quindi non solamente nel costo sostenuto), e dall'altro lato questo rassicurerebbe il cittadino, che avrebbe appunto certezza del fatto che le risorse sono impiegate in modo adeguato.

LAVORO DI GRUPPO 5 → LA CRISI DEL GAS:

come avviene la contrattazione del gas? Quest'ultima può avvenire secondo 2 modalità:

1. **contratti di fornitura di lungo periodo** → contratti perfezionati tra le società produttrici di gas (es. Gazprom) e le società erogatrici (es. ENI).
2. queste contrattazioni possono avvenire anche **all'interno dei mercati finanziari** → es. Titol Transfer Facility olandese (TTF) e PSV italiano.

Il TTF è diventato il mercato di riferimento per quanto riguarda la formazione del prezzo del gas → basti pensare che ARERA ha affermato che circa il 70-80% delle contrattazioni che avvengono al di fuori di questo mercato tengono comunque in considerazione il prezzo che si forma su di esso. In questo mercato, il prezzo, soprattutto nei mesi estivi, è aumentato, fino a raggiungere ad agosto picchi di 350 euro/MWh ← pensiamo che in condizioni normali, il prezzo si aggirava intorno ai 50-60 euro.

Molti politici italiani ed europei hanno individuato la causa di questi aumenti nella speculazione. Ci poniamo allora la domanda se si tratti di un problema speculativo o piuttosto di un problema nel rapporto tra domanda e offerta. Per capire questo, dobbiamo capire come avvengono le contrattazioni sul mercato TTF → anche qui possono avvenire secondo 2 modalità:

- a) **Contratti posti in essere da soggetti che effettivamente hanno come intenzione quella di acquistare gas fisico**, con la consegna fisica al momento
- b) **Contrattazioni che avvengono con i contratti futures, che invece possono essere poste in essere da soggetti bancari e da fondi di investimento** → soggetti che potrebbero avere un intento speculativo. Effettivamente, abbiamo visto che questa tipologia di contratti è aumentata al momento dello scoppio della guerra tra Russia e Ucraina, quindi tra febbraio e marzo 2022, sebbene poi nel tempo hanno avuto un andamento costante, se non addirittura una diminuzione

nei mesi successivi. Probabilmente dovremmo ricercare le cause di questo aumento in una semplice relazione tra domanda e offerta e più che altro in politiche sbagliate che gli stati UE hanno adottato negli anni precedenti e quindi nei timori e nelle paure degli investitori economici che l'UE non sarebbe stata in grado di far fronte alla domanda di gas del mercato UE.

Tutta questa situazione ha inciso sulle bollette delle famiglie e delle imprese italiane → è per questo motivo che l'autorità ARERA è intervenuta per quelle famiglie che ancora rientrano nel mercato tutelato (perché sì il mercato è stato liberalizzato, ma ci sono ancora 7 milioni di famiglie italiane che rientrano nel mercato tutelato, ed è qui che ARERA può incidere) e ha adottato un nuovo sistema di calcolo delle tariffe, che si basa su un aggiornamento di queste mensile e non più trimestrale, con un metodo di calcolo ex post e non ex ante, e tenendo in considerazione non più il mercato TTF, ma quello PSV italiano ← questo ha fatto sì che le famiglie nel mese di ottobre non si siano trovate a dover pagare i forti aumenti che si sono raggiunti ad agosto, altrimenti si sarebbe raggiunto un incremento del 70% sulle bollette italiane + addirittura ad ottobre abbiamo avuto un taglio sulle tariffe delle bollette del 12,9%. Nel mercato libero ARERA ovviamente non è potuta intervenire in questo modo ed infatti si sono raggiunti degli incrementi del 70%. Poi ovviamente all'interno del mercato libero vanno distinte quelle famiglie e quelle imprese che hanno contratti indicizzati o con tariffa fissa.

L'IT e l'UE si sono presentate di fronte a questa sfida in maniera impreparata per diverse ragioni:

- Un primo punto riguarda il fatto che il prezzo del gas incide fortemente sul prezzo dell'energia elettrica → questo ha portato incrementi molto forti anche sulle bollette dell'energia elettrica, con punte del 59-60% e questo perché basti pensare che solo in IT il 40% delle centrali che producono energia elettrica funzionano a gas. Inoltre, nell'UE c'è un metodo di calcolo del prezzo dell'energia elettrica che si aggiorna ogni 30 minuti, tenendo in considerazione l'ultima centrale produttrice, che quindi nella maggior parte delle volte funziona a gas → questo prezzo, quindi, va anche ad incidere su quell'energia elettrica che viene prodotta con fonti rinnovabili ← è per questo che molti stati hanno proposto il disaccoppiamento tra energia prodotta con centrali che funzionano a gas ed energia prodotta con fonti alternative.
- Un altro punto è quello della diversificazione, dal momento che l'IT ha raggiunto negli anni precedenti delle punte del 47% di dipendenza dal gas russo.
- Problemi dal pov degli investimenti → dal momento che sono stati fatti pochi investimenti su fonti alternative, come ad es. sulla ricerca sul nucleare, che è stato anche inserito dall'UE nella lista delle energie più pulite e sicure + pochi investimenti dal punto di vista delle energie rinnovabili, come ad es. il fotovoltaico o l'eolico.
- Altri investimenti che devono essere fatti e che dovranno essere fatti riguardano quelli relativi ai rigassificatori e ai siti di stoccaggio, perché il gas può essere trasportato in 2 modalità:
 - Gasdotti → possono essere fonte di ritorsione bellica, come abbiamo visto con la Russia.
 - Grazie alle navi metaniere che trasportano gas in forma liquida → per questo motivo una volta che il gas arriva a destinazione necessita di impianti di rigassificazione per essere riportato allo stato gassoso.

Importanti sono poi i siti di stoccaggio → siti dove il gas viene immagazzinato → possono essere naturali o artificiali e sono strategici per far fronte a quelle situazioni straordinarie, come ad es. guerre, periodi invernali in cui la domanda di gas aumenta in maniera molto forte o eventi che riguardano i cambiamenti climatici. Ad es. nei casi di siccità potrebbe venir meno l'energia prodotta da centrali idroelettriche o da centrali nucleari, che richiedono ingenti quantità d'acqua per gli impianti di raffreddamento. Inoltre, i siti di stoccaggio sono importanti anche per quanto riguarda il processo di decarbonizzazione che l'UE sta intraprendendo → politica energetica che va sempre di più verso le energie rinnovabili in quei casi in cui l'eolico e il fotovoltaico non siano in grado di produrre energia elettrica a sufficienza.

A fronte di questa situazione e delle sfide che si sono poste davanti, cerchiamo di capire come si sono concretizzate una serie di risposte, anche normative, sia a livello italiano che a livello UE ◊ vedremo che in quest'ultimo versante la situazione è ancora abbastanza indefinita e quindi ci si aspetta una serie di provvedimenti o comunque di posizioni più costruite nelle prossime settimane.

In IT si può sintetizzare la situazione attuale partendo dal presupposto che a fronte della situazione descritta e di questa impennata dell'ondata inflazionistica si sia manifestata una necessità di intervenire, smuovendo anche delle risorse dal bilancio per contenere i sacrifici e i costi che cittadini e imprese devono sostenere. Nel corso dei mesi, a partire dallo scoppio della guerra in Ucraina, sono stati numerosi i decreti aiuti che sono stati approvati ◊ hanno toccato una serie di temi (siamo arrivati al decreto aiuti quater + nota in bilancio che prevede che il nuovo governo smobiliti altri 15 miliardi in questa direzione) che possono sintetizzarsi in una serie di misure che sono ◊

- Erogazione di sussidi ◊ es. bonus 200 euro ai lavoratori
- Misure di contenimento dei prezzi ◊ es. rimozione delle accise sul prezzo della benzina.

Dobbiamo sempre ricordare che questa crisi si inserisce in un contesto già complicato per l'economia, che aveva bisogno di una ripresa dopo la pandemia e che non può permettersi delle deviazioni così significative, anche per rischi di stabilità.

Uno dei decreti più significativi, che è stato l'ultimo approvato dal ministro Cingolani, è stato quello c.d. **energy release** ◊ uno dei più significativi perché racchiude al meglio tutta l'impostazione italiana fino a questo momento. È un decreto che favorisce il coordinamento tra 2 enti significativi ◊

- il gestore dei servizi elettrici (GSE)
- il gestore dei mercati elettrici (GME) ◊ quest'ultimo è quella società che non solo monitora l'andamento del mercato elettrico, ma si occupa anche di garantire che siano stanziati certi volumi di gas in riserve.

Tra questi due enti si instaura una cooperazione nella misura in cui il primo deve individuare i volumi di gas che sono ricavati dagli stoccaggi e che sono destinati ad essere irrogati ad una serie di categorie (in particolare a imprenditori industriali, PMI e alcuni clienti industriali particolarmente fragili dell'IT insulare, dove vige anche un sistema particolare di gestione delle eventuali carenze di energia), delineando una serie di nuove clausole contrattuali in riferimento a questi volumi e una serie di garanzie che i soggetti che ne hanno bisogno devono prestare per ottenere il gas necessario in questo momento di crisi. Questa nuova modulazione che viene formalizzata dal GSE viene poi pubblicata su un'apposita bacheca dal GME. In tutto questo viene poi fissato un prezzo massimo a cui può essere venduto il gas a questi clienti particolarmente fragili ed esposti, che è di 210 euro/MWh ◊ sembra però che stia subendo ulteriori abbassamenti intorno ai 180 euro, a fronte di una serie di misure che in UE stanno prendendo piede proprio in queste ultime settimane.

Evidentemente anche le energie rinnovabili sono un settore che deve espandersi necessariamente e nel caso del decreto energy release sono state individuate altre aree specialmente nella Basilicata e nella Puglia da poter adibire appunto a parchi eolici o a gestione ricavo di energia naturale.

La situazione europea è un po' più nebulosa ◊ "Sappiamo che siamo forti quando agiamo insieme. Per questo, la prima enfasi è posta sul fatto che in questa proposta rendiamo operativo l'acquisto congiunto. Sappiamo che la domanda europea di energia è molto ampia, quindi è logico che, invece di farsi concorrenza tra loro, gli Stati membri e le compagnie energetiche sfruttino il loro potere d'acquisto comune. Per questo proponiamo strumenti legali per mettere in comune la domanda di energia a livello europeo" ◊ frase pronunciata dalla Presidente von der Leyen che sottolinea sostanzialmente come in forza dei vantaggi che potrebbero derivare dall'acquisto congiunto di gas l'Europa si stia muovendo, così come ha agito in pandemia, ancora verso una direzione abbastanza solidaristica nei confronti degli Stati che sono più penalizzati ◊ adempimento anche proprio profondo del dettato dei trattati ◊ andare direttamente verso i cittadini dei singoli stati.

Ci sono una serie di misure che sono appunto allo studio, alcune delle quali sono già state perfezionate, come la prima del dell'acquisto congiunto, dove però ancora si utilizza anche nel lessico giornalistico attuale l'espressione di navigazione a vista \diamond in realtà l'Europa si sta muovendo come un'unica parte contrattuale, quindi come unico centro di interessi, relazionandosi direttamente con le imprese che sono venditrici di gas, senza però ancora aver brevettato una forma procedimentalizzata, una regolazione degli acquisti in questo senso, che però è una proposta che la commissione ha avanzato.

Tassazione degli extraprofiti \rightarrow qui si bersaglierebbero le imprese produttrici di gas (che, come si vede dal grafico, sarebbero estremamente più interessate rispetto a quelle delle altre fonti energetiche) per gli acquisti e il prezzo limite che viene individuato come elemento di scatto della tassazione è quello di 180 euro/MWh dell'energia.

Anche qui si considera l'energia e l'attenzione si pone anche al gas \rightarrow gas che, da un punto di vista della sua forma liquida con cui viene importato, sta cercando di essere oggetto della cooperazione tra commissione ed ACER (agenzia europea che monitora l'ingresso del gas in questo senso) in un'ottica di solidarietà, in particolare per la c.d. Europa dei popoli (aspirazione all'adempimento dei trattati) + soprattutto non solo verso il gas liquido, ma anche verso il gas russo che transita ed entra in EU da più canali \rightarrow qui c'è la fatidica ipotesi di un price cap dinamico \rightarrow ipotesi che comporta che ci sia uno scambio dinamico tra domanda e offerta di gas. L'idea è quella di individuare un corridoio dinamico del gas, utilizzando anche altri parametri, come per es. il prezzo con cui vengono scambiati altri combustibili fossili in mercati extra UE per delineare i valori estremi, e considerare un valore centrale che funge da intorno di oscillazione e che è utilizzato come perno per gestire il prezzo negli scambi intra UE di gas nell'ottica della solidarietà tra i paesi che ne hanno più bisogno. Questo si scontra però con un tema decisivo \rightarrow quello dei singoli interessi nazionali dei paesi \rightarrow finora la risposta UE è stata anticipata da una serie di egoismi nazionali, più che in IT (che ha cercato di mantenersi in linea con le risposte europee), e dunque questa presuppone anche una futura coerenza e unità di indirizzo politico europeo.

Il problema è che comunque all'interno della stessa UE vi sono delle situazioni molto differenziate nei vari paesi già in partenza \rightarrow ad es. in relazione alla diversificazione energetica e alla dipendenza del gas russo.

Ci sono dei paesi, come ad es. la FR che non è particolarmente dipendente dal gas russo, perché già nei decenni passati ha sempre puntato su un altro tipo di fonte energetica, che è quella nucleare \rightarrow in particolare, la FR è dipendente solo per il 7% dal gas in generale e per il 67% invece si appoggia sull'energia nucleare. Per questo il governo francese ha deciso da un lato di porre in essere delle misure di riduzione dei consumi, perché queste hanno un duplice scopo:

- si va a limitare la quantità di gas utilizzato, rendendo quindi possibile l'approvvigionamento per garantire la domanda interna dei vari paesi
- consente di far decrescere la domanda e dunque di far decrescere il prezzo del gas.

Dall'altro lato, la FR ha deciso di puntare ancora sul nucleare \rightarrow nel breve termine, entro questo inverno, il governo ha stabilito che tutte le centrali nucleari francesi saranno in pieno funzionamento, mentre nei mesi precedenti aveva fermato alcune centrali per porre in essere delle manutenzioni e degli aggiornamenti in modo che entro l'inverno fossero tutte a pieno regime.

Vediamo ora la penisola iberica (ci concentriamo sulla Spagna, ma si può comprendere anche il Portogallo) \rightarrow situazione particolarissima per cui la penisola iberica viene descritta come un'isola energetica \rightarrow questo perché non è quasi per nulla interconnessa dal punto di vista del mercato energetico con gli altri paesi UE. Inoltre, la Spagna, oltre a non essere dipendente dal gas russo, utilizza molto poco il gas e il gas utilizzato è principalmente importato dal nord-africa. Questo potrebbe essere importante nel senso che la Spagna potrebbe diventare nel medio termine una sorta di rigassificatore UE \rightarrow il gas che arriva dal nord-africa attraverso le navi potrebbe rigassificato in Spagna e poi distribuito in UE. Questa situazione, però, aveva portato come conseguenza che il prezzo delle bollette venisse comunque ad aumentarsi enormemente, seppur per nulla dipendente dal gas \rightarrow questo per una serie di speculazioni \rightarrow succedeva che aumentandosi il prezzo del gas, si aumentava anche il prezzo dell'energia

prodotta con altre fonti → sorta di circolo vizioso per cui il governo spagnolo e portoghese hanno trovato un accordo con la commissione → fissare un tetto dinamico al prezzo del gas a 40 euro/MWh, in particolare modo a quel gas che viene venduto all'ingrosso ai produttori di energia elettrica. In questo caso quindi, si va ad evitare questa corsa al rincaro dei prezzi e dunque l'energia elettrica prodotta mediante altre fonti si allinea comunque al prezzo di 40-50 euro/MWh in modo che alla fine le bollette delle famiglie e delle imprese non subiscano il rialzo dovuto alla semplice speculazione. Quello che poi succede è che la differenza di prezzo tra il prezzo fissato e il prezzo effettivo di mercato del gas viene pagato dal governo ◊ c'è una spesa da parte dello stato, ma il vantaggio è che si evita la corsa al rialzo dei prezzi.

Il caso della Germania invece è sostanzialmente opposto → da un lato dobbiamo dire che la Germania è estremamente dipendente dal gas russo (il 55% delle importazioni di gas della Germania arrivano dalla Russia) → per questo motivo si è sempre opposta a imporre un tetto al prezzo del gas russo → teme che in questo modo sia impossibile per lei avere un approvvigionamento di gas che garantisce il consumo delle proprie industrie. Il piano che sta ponendo in essere il governo tedesco è un piano di aiuto, di sostegno alle imprese e alle famiglie estremamente ingente → 200 miliardi di euro, che in parte sono anche ottenuti da una tassazione degli extra-profitti delle imprese di produzione energetica (va anche ad abbassare l'imposta sul gas dal 19 al 7%) + piano sostenuto dal fatto che la Germania è un paese in EU che ha una possibilità finanziaria maggiore, ha un accesso al credito facilitato e quindi sfrutta questa sua posizione di forza dal punto di vista finanziario per poter aiutare in maniera più forte le proprie imprese.

I paesi UE agiscono in solitaria, intanto perché le situazioni sono differenziate → la Spagna ha una situazione particolare, la FR ne ha un'altra, più agevole, la Germania si trova in una situazione molto difficile dal punto di vista energetico, ma molto solida dal punto di vista finanziario → può permettersi anche di agire da sola. D'altro canto, è anche difficile trovare delle soluzioni convenzionali dal punto di vista UE, perché questa è una crisi straordinaria, un po' come quella pandemica → se ad es. si volesse applicare un price cap come quello spagnolo, la differenza di prezzo tra il prezzo di mercato e quello fissato, dovrebbe essere finanziata attraverso nuovo debito comune emesso dall'UE → si vedono anche delle differenze di visioni tra i diversi paesi UE → es. la Germania e altri paesi del nord UE sono titubanti alla sottoscrizione di debito comune in un momento in cui la situazione è comunque piuttosto critica → si preferisce, anche egoisticamente, pensare ai propri interessi. Questo può portare a delle conseguenze estremamente preoccupanti, perché questo può essere una sorta di bomba a orologeria sotto l'impianto UE → se un paese come la Germania che già si trova in una situazione di forza, va a stanziare un piano così ingente a sostegno delle proprie industrie, questo potrebbe andare a distorcere il mercato comune interno, creando uno squilibrio anche all'interno della concorrenza → le industrie tedesche, essendo maggiormente sostenute potrebbero anche garantire dei prezzi più convenienti rafforzando così la loro posizione →

- questo da un lato rischia di portare, se non si trovano delle soluzioni condivise ed efficaci a livello comunitario, ad un aggravamento della situazione economica in molti stati in cui il fallimento di molte imprese rischia di portare, insieme al problema inflattivo, ad una recessione dalle conseguenze potenzialmente drammatiche

- dall'altro lato c'è anche il problema dell'aumento delle disuguaglianze tra i vari paesi UE → alcuni hanno un accesso al credito che è possibile con maggiore facilità, mentre altri paesi più indebitati, come IT, Grecia, Spagna, vengono più sfavoriti.

Inoltre, un altro problema, che si pone anche in contraddizione con la politica europea degli ultimi decenni, volta a trovare delle soluzioni anche per quanto riguarda la crisi climatica, è che se ogni paese va per sé e pensa semplicemente a delle soluzioni di breve periodo, e non si cercano delle soluzioni comuni ed efficaci, c'è il rischio che si vadano semplicemente a riaprire delle centrali a carbone che sono altamente inquinanti → da un lato c'è la necessità di tutelare l'industria e l'economia, ma se lo si fa a discapito indiscriminato dell'ambiente questo non può essere accettato.

La commissione dal canto suo ha espresso il suo favore a delle proposte comuni + c'è una sorta di braccio di ferro tra governo tedesco e Commissione → la Commissione ha fatto capire al governo tedesco che un piano di aiuti di questo tipo potrebbe ricadere tra gli aiuti di stato che non possono essere garantiti. Nelle ultime settimane, quindi, c'è un tendenziale avvicinamento tra le posizioni dei vari paesi, una tendenziale

convergenza verso un'idea di risposta comune. Anche il governo tedesco si è detto più aperto a considerare un tetto al prezzo del gas.

Avendo visto come il mercato abbia fallito in questi tempi, perché ha permesso a sé stesso di scegliere le soluzioni più semplici, quelle che convenivano di più rispetto a quelle che magari sarebbero state preferibili in un orizzonte di medio-lungo periodo, bisogna capire quali sono gli obiettivi che devono essere perseguiti per fare in modo che questa crisi energetica venga superata.

Anzitutto, bisogna superare l'idea per cui il mercato possa essere il punto di decisione di eventuali politiche energetiche dei vari stati UE → il mercato in un certo senso deve perdere questa sua connotazione di punto di decisore del prezzo e dell'andamento della crisi energetica. In questo senso, le soluzioni non possono che essere delle soluzioni che vengono orchestrate dall'UE e che vengono costruite in modo tale che le discrepanze tra gli stati membri non possano indebolire la risposta europea alla crisi energetica e quindi fare in modo che questa peggiori. Bisogna quindi cambiare il modo di intendere il mercato e bisogna iniziare a considerarlo più come un vettore della decisione presa da istituzioni che capiscono quale sarà l'andamento della crisi energetica e quindi cercheranno di risolverla e non come il punto di incontro di domanda e offerta che da sole possano decidere il destino della crisi energetica.

La prima frontiera delle soluzioni che dovranno essere perseguite è l'indipendenza energetica delle varie nazioni e dell'unione in generale → indipendenza energetica che si prospetta come soluzione di insieme e che si riflette, si palesa come una diversificazione delle fonti di energia che l'unione usa per poter sostenere le proprie filiere di produzione → per cui una sola nazione non può fare affidamento in modo preponderante su una singola fonte di energia. Come si crea questa situazione di indipendenza energetica come soluzione di insieme a livello UE? Portando avanti il progetto della ridondanza delle infrastrutture energetiche → infatti, se si studia come le infrastrutture energetiche sono state concepite, soprattutto nel passato e come sono costruite anche oggi nelle zone in cui non sono state aggiornate, la rete di distribuzione dell'energia elettrica era strutturata in modo tale da avere una singola fonte principale in una zona che poi si diramava a piovera verso tutte le destinazioni che avevano bisogno di questa energia → questo tipo di rete deve essere ammodernato verso un tipo di rete ridondante che permetta che la fonte energetica di una determinata regione geografica non sia semplicemente in un singolo punto, ma possa palesarsi come una moltitudine di varie fonti, anche potenzialmente private, che vengono agganciate al sistema pubblico e che quindi permettono l'immissione di energia anche se una singola fonte di elettricità dovesse fallire o non dovesse essere approvvigionata.

La soluzione a livello giuridico può essere considerata come una decisione quadro a livello di regolamento UE che dovrebbe fare in modo che la rete elettrica si ammoderni in questi termini e poi di singole direttive che permettano ai singoli stati di utilizzare i fondi messi a disposizione per lo sviluppo energetico e per la ripresa economica per fare in modo che la rete venga fatta evolvere in questo senso.

Il tallone d'Achille di questa potenziale soluzione è il c.d. green premium → prova a livello economico del fatto che il mercato abbia fallito → si configura come quella percentuale che viene aggiunta al prezzo medio di mercato di una certa risorsa nel momento in cui questa risorsa venga prodotta in modo sostenibile ◊ con rispetto dell'ambiente e con sostenibilità rispetto alle energie del futuro. Un es. del motivo per cui questo green premium può essere un punto di fallimento di queste politiche è la produzione di energia tramite la combustione di idrogeno → infatti il progetto di auto ad idrogeno era un progetto che permetteva di approvvigionare l'idrogeno tramite la reazione di elettrolisi dell'acqua per poi utilizzarlo come fonte rinnovabile e pulita per i veicoli. La soluzione, quindi, deve essere incentrata sull'abbattimento di questo green premium e sul fatto che siano utilizzati i fondi europei come soluzione → nel momento in cui questi venissero utilizzati come soluzione per abbattere il green premium si riuscirebbe mano a mano a spostare il mercato energetico da delle fonti non rinnovabili a delle fonti rinnovabili e sostenibili. L'utilizzo di questi fondi è una tecnica fattibile di risoluzione della crisi in corso proprio perché sarebbe un provvedimento a termine → nel momento in cui i fondi vengono utilizzati per abbattere il green premium e l'industria in generale si sposta su fonti rinnovabili, sarebbe difficile una volta terminati questi investimenti tornare indietro e non sarebbe più conveniente tornare indietro su fonti di energia non pulite e sostenibili.

FINANZA PUBBLICA:

Avevamo iniziato ad affrontare il quadro europeo in materia di finanza pubblica → unione economica e monetaria con moneta unica → unificazione della politica monetaria + BCE + separazione tra politica monetaria ed il restante novero ambito di politica economica.

C'è una sorta di coordinamento positivo nelle politiche economiche finanziaria in seno al consiglio (dei ministri, non europeo), che viene rinforzato all'indomani della crisi del debito.

Abbiamo ricordato le fiscal rules. He impongono agli stati di mantenere il proprio deficit al di sotto della soglia del 3% ed un indebitamento complessivo non superiore al 60% del PIL.

Abbiamo visto che ci sono alcune norme fondamentali come la primazia della stabilità monetaria (127 TFUE) ed il divieto di facilitazioni creditizie agli stati (123 TFUE).

Avevamo visto l'autonomia del SEBC ed il divieto di ricevere istruzioni e di sollecitarle. Il coordinamento di politiche economiche, come abbiamo detto, è molto tenue in sede di consiglio.

Infine, avevamo lasciato il 123 ed il 125 TFUE.

123 TFUE → alla BCE ed alla SEBC è vietato concedere facilitazioni creditizie agli stati. Il sistema che può creare moneta e che gestisce una risorsa comune come la moneta non può spenderla per aiutare uno stato o un altro. Questo può sembrarci ovvio, ma ovvio non è se vediamo cosa accade negli anni '60 nei paesi europei → fino al 1981, la BCE ha un accordo con il ministro del tesoro per cui quando l'italiano ha bisogno di collocare sul mercato titoli di debito pubblico, crea un'asta e decide il tasso di interesse (se è alto, questi andranno a ruba, se è basso, l'asta rischia di andare deserta o comunque che la domanda non copra l'offerta) → ecco che entra in gioco la BC per cui interviene comprando i titoli invenduti, comprendo l'acquisto con espansione della base monetaria (stampando moneta) → il tasso di interesse p scelto dallo stato e NON è fatto dallo stato.

Se succede solo una volta, non succede nulla. Ma se anno dopo anno il 10% del PIL viene coperto così, si creano dei problemi.

Arriviamo, quindi, a scrivere questo nel trattato in quanto c'è un'esperienza pregressa di grandi facilitazioni creditizie agli stati. Nel 1973 Guido Carli concede uno scoperto di conto molto importante al ministero del tesoro. Nelle comunicazioni generali del governatore, Guido Carli risponde alle critiche rivoltegli dicendo che se lui non lo avesse fatto, il suo negarsi sarebbe stato un atto sedizioso → era normale concedere questo intervento in quella mentalità. Con la stagflazione degli anni '70 le facilitazioni creditizie iniziano ad interrompersi. Le inflazioni di quegli anni sono combattute con una forte stretta monetaria → la FED porta i tassi di interesse quasi al 20% e questo fa tornare l'inflazione a numeri molto contenuti.

Nel 1981 si ha il divorzio tra BC e ministero del tesoro → si rompe il patto secondo cui la BC si impegnava a comprare tutto l'invenduto.

Il 123, quindi, cosa significa? **Quando non ci sono più le facilitazioni creditizie è il mercato che fa il prezzo del debito, che fa il tasso di interesse. La scelta di inibire qualunque forma di facilitazione creditizia sposta il rapporto stato mercato a favore del mercato → è il mercato che decide il prezzo dell'indebitamento.** Se lo stato è rischioso, il tasso di interesse sale, se è molto stabile dal pov finanziario, allora il tasso sarà all'1%.

Che questo sia un punto fondamentale per mantenere la neutralità del banchiere centrale si vede se leggiamo l'ultimo co. del 123 → non solo gli stati sono prevenuti dal concedere facilitazioni creditizie e quindi dal prestare soldi al tesoro o da comprare titoli di stato invenduti, ma se ammettiamo anche che la BC possa comprare titoli di debito pubblico, comunque il SEBC è totalmente inibito a comprare titoli di debito pubblico sul mercato primario. Le BC non possono comprare i titoli direttamente dall'emittente, ma solo qualora questi siano già stati comprati. Questo per impedire che la BC possa influenzare il rapporto di domanda-offerta al momento di collocamento e quindi aiutare lo stato a tenere bassi i tassi di interesse. Il modello fondamentale sotteso al 123 è che gli stati possono indebitarsi, ma il prezzo del debito pubblico deve essere un prezzo di mercato su cui il SEBC non può incidere direttamente.

Quale è il senso di questa previsione? **Senso di carattere strettamente economico** (il mercato è un regolatore efficiente nell'allocazione delle risorse → lo usiamo anche nella scelta di quante risorse allocare x finanziare il debito pubblico) + **senso di carattere economico – politico** (rafforzamento in termini fattuali delle regole sull'integrazione negativa della gestione delle finanze pubbliche, quando scriviamo il Trattato di Maastricht in pochi credono che le istituzioni europee abbiano la forza politica x rispettare il patto di

stabilità e crescita, perché le istituzioni europee hanno una legittimazione debole. Questo controllo di carattere istituzionale e politico viene affiancato da un controllo diverso che è il controllo del mercato. Se costringo gli stati ad indebitarsi solo ricorrendo al mercato e senza protezione della BC, lo stato che ha una politica economico-finanziaria deteriorata, non incontrerà favore da parte del mercato → gli investitori davanti alla finanza allegra della Germania saranno diffidenti ed il tasso di interesse aumenta. Passare dall'1% al 5% di tassi di interesse su un debito che è il 70% del PIL, l'ammasso di risorse che il governo deve mettere a disposizione è enorme). C'è un problema. perché? perché esiste il moral hazard. Faccio un meccanismo perfetto con il 123, ma chi mi garantisce che poi il mercato non pensi che sì è vero che la Grecia sta facendo una politica finanziaria allegra, ma la Grecia non fallirà. Siccome la moneta è unica, il fallimento di uno degli stati dell'eurozona genera ripercussioni sulla stabilità generale complessiva. Questo genera problemi finanziari importanti anche in paesi che sono magari di per sé sono finanziariamente stabili → gli operatori di mercato, davanti alla politica finanziaria della Grecia, potrebbero comprare lo stesso i titoli, pensando che non fallirà mai e che gli stati interverranno.

← per evitare questo, si scrive il **125 → divieto di bail out**. Questo ha una duplice finalità:

1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.
2. Se necessario, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123 e 124 e dal presente articolo.

Finché diciamo che l'UE non si fa carico delle passività degli stati, la finalità potrebbe essere evitare l'azzardo morale degli stati. Io portogallo mi indebito moltissimo, tanto so che gli altri stati mi salveranno davanti al mio rischio di fallimento.

Ma c'è un'altra finalità → **si sottolinea in modo inequivocabile che le risorse comuni non verranno utilizzate per finanziare uno stato insolvente, in difficoltà finanziaria**. Se uno stato non fa una politica finanziaria non sufficientemente prudente non può contare sulle risorse comuni. La ragione è proprio che le risorse sono comuni e quindi sono pro quota dei singoli stati membri. Quindi, abbiamo bisogno di preservare le risorse comuni. Ma perché fare la stessa identica previsione con soggetto "gli stati" nella seconda parte del 125? Alla fine, lì ci sarebbe controllo democratico dei parlamenti nazionali sull'uso delle risorse, non sarebbe un problema. Il problema sarebbe proprio legittimare l'azzardo morale dei mercati. Io investitore potrei pensare che il titolo di debito greco sia più conveniente perché c'è un'implicita sicurezza di salvataggio della Grecia prima che fallisca. **Il divieto di bail out serve proprio per evitare questo e, quindi, per usare il giudizio dei mercati sull'emissioni di titolo di debito pubblico in funzione di ulteriore garanzia di finanze pubbliche sane. I mercati sono il nostro primo controllore.**

La realtà dei fatti però è stata diversa → nel 2008 si è modificato l'art. 136 TFUE dicendo che **gli stati membri possono fare un "fondo salva stati", purché soggetto a un regime di stretta condizionalità**. La Grecia sa che non ha un diritto soggettivo, ma potrà essere aiutata tramite un impegno molto "doloroso". È evidente che questo, la riscrittura del divieto di bail out con il fondo salva stati, incide anche sul mandato del BC. In che misura? LaGuard (?), presidente della BCE, che dopo pochi mesi disse che non rientra nel mandato della BCE limitare lo spread del debito pubblico ← questo rientrava perfettamente nel 125. Se lo stato si può indebitare solo sul mercato ed è soggetto al giudizio del mercato, il BC non ha il compito e non può chiudere/limitare gli spread. Ma quando abbiamo deciso che il 125 diventava la stretta condizionalità, è chiaro che abbiamo dato la possibilità di limitare/chiudere gli spread.

LAVORO DI GRUPPO 6 → IL SISTEMA SANITARIO:

Si tratta di una materia caratterizzata da un'alta complessità e comunque da un alto livello di tecnicismo, ma che comunque trova ampi risvolti in quella che è la vita quotidiana e trova **ancoraggio**, prima ancora che nella legge intesa come fonte prima era del diritto, **nella costituzione** → ed infatti il nostro punto di partenza è **l'art. 32 Cost.** → già la lettura del testo possiamo enucleare quelli che sono diversi principi → in primo luogo **il diritto alla salute si configura come diritto fondamentale, quindi non come un semplice interesse protetto ma come un diritto soggettivo primario e fondamentale**, che tra l'altro è posto ad interesse della collettività → i padri costituenti hanno voluto sottolineare la valenza sociale del bene la cui soddisfazione risulta essere sottesa anche al **soddisfacimento di un interesse collettivo**. Inoltre, vengono **garantite cure gratuite agli indigenti** a soddisfazione anche di quelli che sono i principi di solidarietà e partecipazione altrove affermati nell'ordinamento, ma anche nella stessa Cost. + il co. 2 parla del **trattamento sanitario obbligatorio** → il diritto alla salute è inteso come un diritto esercitabile liberamente → una sua limitazione può intervenire solo nei casi in cui ciò sia effettivamente previsto dalla legge, sempre nell'ottica di tutelare un interesse appartenente alla collettività.

Ultimo principio fondamentale è il **rispetto della persona umana** in relazione alla sanità → **divieto di sottoporre l'individuo a trattamenti che vadano a violare i diritti del soggetto**.

Passiamo adesso a quelli che sono altri principi cost, di riferimento della materia →

- **Art. 2 → riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo** di cui il diritto alla salute risulta far parte
- **Art. 3 → principio di uguaglianza dovendosi impegnare la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che vadano a limitare la libertà e l'uguaglianza degli individui**
- **Art. 38 → riconoscimento dei diritti all'assistenza**
- **Art. 97 → ruolo che ha la PA in materia sanitaria**, intesa come organo facente capo al governo della quale deve essere comunque garantito il buon andamento e l'imparzialità
- **Art. 117 → rilevanza fondamentale in tema di federalismo regionale** → va ad attribuire alle regioni delle competenze particolari in tema di assistenza sanitaria ed ospedaliera
- **Art. 119** → riconosce autonomia alle regioni da un pov finanziario, sempre nei limiti di quanto stabilito dalle leggi statali; tra l'altro prevedendo che le regioni nella macchina sanitaria svolgano un coordinamento generale dell'attività.

Passiamo adesso a quella che è **L'EVOLUZIONE NORMATIVA** della materia abbiamo ritenuto opportuno partire dalla l. 833/1978 che va ad istituire il SSN.

È sbagliato ritenere che in un momento antecedente rispetto a questa data non vi siano stati degli interventi governativi. Forse di immediata rilevanza potrebbe essere quanto accaduto nel **1958**, nel momento in cui si istituisce il **ministero della sanità cui viene affidata la tutela della salute pubblica**, anche se questa soluzione risulta essere più teorica che non di effettiva politica sanitaria.

Prima del 1978, infatti, la gestione del sistema sanitario risultava essere particolarmente frammentata e si basava su un sistema di mutue che intervenivano nel tutelare la salute solo nel momento in cui il soggetto presentava una malattia e dunque un bisogno. Con la l. del 1978, che tra l'altro risulta essere un intervento frutto della cd **epoca del compromesso storico**, si tenta di arrivare **all'istituzione di un sistema unitario** cioè il SSN → le forze politiche dominanti dell'epoca, cioè la sinistra e la DC tentano di **costruire un modello di welfare ispirati ai principi di solidarietà e partecipazione** → modello che in qualche modo vada a tenere conto anche di quelle che sono delle **forme di prevenzione** in materia di salute, e che non intervenga solo nel caso di bisogno → tale legge istituisce il centro operativo in relazione alla tutela della salute, cioè le **usl unità sanitarie locali** + prevede quella che è l'istituzione di un **fondo sanitario nazionale** alimentato da contributi sociali, per cui l'intensità del bisogno del singolo non è correlata alla sua partecipazione da un pov finanziario.

Per quanto riguarda sostanzialmente tale intervento, la dottrina ha attribuito alla legge del 1978 **deficit via via crescenti**, riconducibili ad es. alla **mancaza di meccanismi di effettiva responsabilizzazione con riguardo all'uso delle risorse + ad un problema relativo all'eccessivo legame tra le usl ed il potere politico + al difficile rapporto medici-servizio sanitario** → **la l. del 1978 prevedeva che i medici ospedalieri dovessero considerarsi come i dipendenti pubblici, ma si trattava di un intervento che lasciava ampia possibilità a questi ultimi di**

organizzarsi l'erogazione di servizi sotto forma privata ← *ciò comportò un progressivo aumento del costo del servizio* e la *necessità di introdurre meccanismi correttivi*, che però di fatto non fecero altro che irrigidire il sistema facendolo diventare una macchina autoreferenziale di matrice burocratica.

Si sentì la necessità di un riordino → d.lgs. 502/1992 che *trasformò radicalmente il SSN investendo su tre elementi fondamentali* → *decentramento + aziendalizzazione + competizione amministrata*.

Infatti, le più di 600 usl esistenti vennero trasformate in 197 aziende sanitarie locali a cui si aggiunsero 95 aziende ospedaliere.

Tra l'altro il quasi coevo d.lgs. 517/1993 andò a fornire queste aziende di personalità giuridica. Tuttavia, il legame con il potere politico non risultava essere del tutto reciso in quanto, essendo stato eliminato il livello comunale, *il soggetto preponderante in materia sanitaria risultava essere il direttore generale, il quale però risultava essere troppo legato ai vertici politici della regione* → si arrivò al d.lgs. 229/1999 che confermò il modello del '92, ma tentò di insistere sul processo di aziendalizzazione di queste organizzazioni, anche consentendo alle regioni di assumere gli elementi fondamentali sul tema del federalismo regionale → getta le basi per procedere ad una sempre maggiore autonomia anche da un pov finanziario delle regioni → alle regioni venne riconosciuto un ampio margine di autonomia in relazione alla loro organizzazione e funzionamento.

Arriviamo al d.lgs. 56/2000 che *“porta a compimento” quello che è il sistema del federalismo regionale* nel disciplinare le modalità di finanziamento delle regioni a statuto ordinario → *prevedendo che il servizio sia di natura pubblica*, ma che debbano essere *soddisfatti livelli minimi di assistenza previsti dal piano sanitario nazionale con rispetto anche di quelli che sono i principi in materia sanitaria* enunciati prima nella Cost. e dopo nella legge istitutiva del sistema del 1978.

LE USL:

La l. 833/1978, istitutiva del SSN, all'art. 10 introduce le usl → *complesso di servizi, uffici e presidi dei comuni su una determinata fascia territoriale dove assolvevano la funzione di SSN + la loro articolazione sul territorio spetta ai comuni*.

La struttura amministrativa del nuovo servizio sanitario nazionale assume una figura decentrata dopo l'abolizione delle casse mutue esistenti. In particolare, essa è decentrata su tre livelli → stato, regioni ed enti locali. Questi tre livelli erano autonomi dal pov politico-istituzionale, poiché governati da rappresentanti direttamente eletti dai cittadini.

Per quanto riguarda la funzione dello Stato, era quella di programmazione, finanziamento e coordinamento. Al ministero della salute spettava la programmazione del PSN (piano sanitario nazionale) + le regioni, che avevano un'autonomia sia finanziaria che gestionale, avevano il compito di attuare il SSN → in particolare, *istituire le usl, ovvero unità sanitarie locali che erano delle strutture operative dei comuni, il quale assetto veniva specificato dalle regioni*. L'unità sanitaria locale rappresenta il modello preposto all'effettiva erogazione dei servizi a livello locale.

Artt. 13 e il 15 l. 833/1978 → l'art. 13 stabilisce che tutte le funzioni amministrative in materia sanitaria non espressamente riservate allo stato, alle regioni e alle province dovevano essere di competenza dei comuni che esercitavano queste funzioni amministrative proprio attraverso le usl.

Secondo invece l'art. 15, le usl erano strutture operative dei comuni ed in quanto tali, se l'area operativa delle usl sul territorio coincideva col comune stesso, a quel punto l'assemblea generale della usl doveva coincidere con il consiglio comunale.

Per quanto riguarda le *organizzazioni* delle usl, pur essendo delle strutture operative dei comuni, avevano dei propri organi → assemblea generale, il comitato di gestione, il presidente dello stesso comitato di gestione ed il collegio dei revisori. Ma le usl furono conosciute più per la loro organizzazione interna, in particolare dei livelli di responsabilità tecnica assunti dall'ufficio di direzione e servizi. *Le usl in questo momento storico non sono dotate di personalità giuridica ma hanno una capacità giuridica che è idonea proseguimento del loro fine*.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle unità, essa era determinata dalle regioni ed i finanziamenti statali venivano direttamente attribuiti alle usl e anche se il comune veniva sentito per quanto riguardava i parametri di ripartizione, i comuni non avevano alcun potere di vigilanza sulle usl nelle scelte riguardo al patrimonio di destinazione delle usl stesse.

ASPETTI PROBLEMATICI →

La legge introduttiva del SSN aveva mancato di definire completamente la natura giuridica delle usl → dubbio sulla sua connotazione giuridica + anche sulla sua effettiva strumentalità rispetto alle regioni o ai comuni → sembrava molto più legata alle regioni da pov di vincoli di indirizzo. Ancora, dal pov della gestione delle usl era difficile da distinguere il ruolo tecnico da quello politico → abbiamo ufficio di direzione servizi da un lato e comitato di gestione dall'altro con ripetuti episodi di interferenza l'uno nelle competenze dell'altro.

Inoltre, dobbiamo evidenziare la debolezza del rapporto Stato-Regioni-Comuni → le regioni avevano un potere di fatto sulla decisione dell'indirizzo della spesa che andava oltre le capacità finanziarie e questo portò ad un progressivo e sempre maggiore indebitamento delle usl.

Un altro problema da evidenziare fu la gestione ed i livelli di adempienza a livello locale dovuti all'ampiezza territoriale delle usl che spesso non rispecchiavano i parametri stabiliti per legge ← erano molto più piccole di quanto avrebbero dovuto essere e molte di più quindi questo portò non solo a delle difficoltà gestionali, ma anche ad una scarsità del livello delle prestazioni sanitarie.

Altro problema da sottolineare è la **anomala regionalizzazione delle usl, ma anche una forte politicizzazione delle stesse** → le usl, ancora prima che erogatori di servizi sanitari, divennero avamposti per il consenso politico. A questo quadro si aggiunge che **il modello di gestione scelto per le usl fu un modello burocratico** → qualsiasi decisione che fosse di competenza del territorio di una usl doveva passare per il comitato di gestione e questo creò non solo un forte controllo politico, ma anche numerosi fenomeni di corruzione.

A questo quadro si aggiunge il fatto che intorno agli anni '80 ci fu una crisi finanziaria fortissima dovuta alla **necessità di correggere la crescita del deficit pubblico** → in conclusione, **in queste usl non solo furono scarse le prestazioni sanitarie, ma anche fu scarso il risultato della gestione amministrativa-finanziaria.**

Infatti, un po' la gestione amministrativa non andava bene, un po' altri fattori come ad es. quelli economici, portarono uno spreco di risorse pubbliche ingente → era necessaria una riforma → il L. del '90 trova le cause del "fallimento" di queste usl nella scarsa responsabilizzazione dei vertici delle usl, che di fatto coincidevano con i vertici dei comuni e che rispondevano della mala gestione solo politicamente al momento delle votazioni.

Il L. con la l. 502/1992 stabilisce che le usl non sono più unità sanitarie locali, ma **diventano aziende sanitarie locali** → nominandole aziende, attribuisce loro personalità giuridica e anche un livello di autonomia a livello contabile-finanziario-gestionale-amministrativo non indifferente.

→ non solo le usl adesso hanno personalità giuridica e sono indipendenti, ma si risolve anche il problema della collocazione delle usl → a questo punto, diventando aziende, sono autonome e non sono più legate ad un ente territoriale.

Anche solo il superamento di una primitiva definizione segna una grande svolta → **ANALISI DELLE ASL.**

Con il d.lgs. 502/1992 si è deciso di trasformare le usl in aziende, svincolandola da un'organizzazione centrale a livello nazionale e configurandole come enti strumentali delle regioni, dotandole anche di personalità giuridica pubblica e di un'autonomia che è amministrativa, organizzativa, tecnico-contabile e gestionale.

In seguito, con il d.lgs. 229/1999, l'aziendalizzazione ha visto un ulteriore sviluppo → **all'art. 3.1-bis si attribuisce autonomia imprenditoriale alle Asl**, un concetto che si estrinseca in diversi obblighi e possibilità → pensiamo all'obbligo di adozione di un atto aziendale di diritto privato che regola l'organizzazione e il funzionamento dell'asl + possibilità di disporre del proprio patrimonio secondo il regime della proprietà privata + improntare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità + rispetto del vincolo di bilancio attraverso l'equilibrio tra costi e ricavi + la possibilità di concludere contratti di fornitura di beni e servizi secondo le norme di diritto privato.

Dunque, l'aziendalizzazione ha riguardato non solo una progressiva autonomia dell'azienda rispetto all'ente territoriale di riferimento, ma ha riguardato anche l'introduzione di strumenti privatistici nella gestione aziendale → pur configurando l'asl come un ente strumentale della regione, che dunque ha un ruolo strumentale rispetto alla soddisfazione della funzione pubblica di tutela della salute, nei fatti persegue i propri scopi utilizzando gli strumenti di un qualsiasi imprenditore privato.

ANALISI DEI COMPITI FONDAMENTALE DELL'ASL E DELLA SUA ARTICOLAZIONE ORGANIZZATIVA:

Il compito fondamentale è quello di assicurare i livelli essenziali di assistenza che sono previsti dal PSN + prestazioni di servizi che sono previsti dai piani attuativi locali dei comuni che a volte prevedono dei livelli aggiuntivi di assistenza. Abbiamo detto che l'atto aziendale è adottato dal direttore generale, che è una figura fondamentale all'interno dell'asl ed è nominato dalla Regione. Al direttore generale competono in via esclusiva i poteri di gestione, ma anche la rappresentanza dell'azienda. Egli si serve poi del collegio di direzione per la programmazione dell'attività delle Asl.

Abbiamo poi il *collegio sindacale* che verifica il rispetto della normativa, ma anche la regolare tenuta della contabilità e riferisce alla regione i risultati dei riscontri effettuati, denunciando anche i fatti in caso di fondati sospetti di gravi irregolarità.

Molte figure operano all'interno delle Asl → soffermiamoci brevemente sul **direttore sanitario** che presiede il Consiglio dei sanitari ed il **direttore amministrativo** ← due figure la cui semplice denominazione permette di individuare quelle che sono due anime dell'asl:

- una che è più incentrata sul piano medico-tecnico
- l'altra che più incentrata sull'ambito aziendalistico-amministrativo-organizzativo

Passiamo all'analisi del **BINOMIO DIPARTIMENTO-DISTRETTO**.

Il **dipartimento** è il **modello ordinario di gestione di attività di tutte le Asl al quale la legge riconosce un'autonomia organizzativa e contabile**. In generale, persegue obiettivi di salute collettiva, di promozione della salute, di prevenzione, ma in generale del miglioramento della qualità della vita.

Invece, il **distretto** è una **struttura che è preposta all'erogazione di servizi di primo livello di pronto soccorso e che assicura un'assistenza primaria relativa alle attività sanitarie e socio sanitarie**. Poi è, in realtà, la **normativa regionale** ad occuparsi meglio dei distretti, **prevedendo anche i criteri di individuazione**.

Sappiamo che godono anche di un'autonomia finanziaria per quanto riguarda le risorse ad esso attribuite. Parliamo di difficoltà di coordinamento tra i dipartimenti distretti, poiché i distretti ospitano le attività dei dipartimenti → dunque, **se la responsabilità più tecnico-funzionale ricade sul direttore del dipartimento, la responsabilità sulle risorse utilizzate ricade sul direttore del distretto** → è alla fine la direzione generale a risolvere queste difficoltà di coordinamento, imputando i costi delle risorse utilizzate al centro di responsabilità che effettivamente ha erogato la prestazione.

ANALISI DEI SERVIZI PRODOTTI DALL'ASL:

Distinguiamo due categorie nelle quali facciamo rientrare le peculiarità dei servizi sanitari →

1. **La prima riguarda la natura del prodotto** → ricordiamo semplicemente l'immaterialità, l'intangibilità e di conseguenza la non stoccabilità del servizio, in quanto esso non può essere accumulato in capo all'azienda.
2. **La seconda riguarda il processo di produzione** → simultaneità + grande interazione che viene a formarsi tra utente e medici, in generale professionisti → interazione che porta ad un **vero e proprio coinvolgimento dell'utente nel processo di produzione** → spesso porta ad una vera e propria **personalizzazione del servizio che riduce di gran lunga la standardizzazione dello stesso**.

Fondamentale per certe prestazioni è il **ruolo del personale di contatto**, poiché appunto è esso che gestisce direttamente l'erogazione del servizio e gode di ampia flessibilità ed ampi poteri discrezionali. Dunque, **la qualità del servizio dipende direttamente dal personale che appunto gode di questi ampi poteri discrezionali**, al fine anche di soddisfare al meglio le esigenze del cliente.

L'ampiezza temporale del tempo che il cliente passa a contatto con l'azienda è da integrare con l'intensità del contatto → a volte il cliente può rivestire un ruolo più o meno attivo, a volte anche del tutto passivo.

In conclusione, individuiamo **tre tipologie di servizi → i servizi medico-professionali** sono quelli più personalizzabili e quelli nei quali il personale di contatto svolge un ruolo fondamentale. Ciononostante, questi servizi presentano due problematiche:

1. legata alla **qualità del servizio erogato** → dipende direttamente dalle abilità e dalle conoscenze del professionista che eroga il servizio
2. legata ai **problemi che riguardano i costi e gli sprechi di risorse** → dovrebbe essere svolta anche uno stretto controllo sulle risorse utilizzate.

I servizi di massa sono invece i servizi più standardizzabili, nei quali appunto non è tanto il personale a rivestire un ruolo cruciale, ma l'attrezzatura. Sono uguali per tutti ed il tempo di contatto di solito è molto breve. I servizi personalizzati potremmo collocarli diciamo a metà tra i servizi medico-professionali e quelli di massa → necessario attuare una sorta di bilanciamento tra flessibilità ed efficacia.

Dopo aver analizzato queste tre tipologie di servizi, possiamo nuovamente sottolineare la doppia anima dell'asl → una che è più incentrata sulla ricerca di fattori di standardizzazione che permettano un'industrializzazione anche del processo di produzione + l'altra più attenta alle esigenze dell'utente al lato più medico-tecnico.

Adesso dobbiamo concentrarci su quella che è la l. 833/1978, la quale **va ad istituire quello che il SSN**.

La l. 833 va ad affidare tutte quelle che sono le competenze di gestione del servizio interamente, in un primo momento, a quelli che erano i comuni, insieme a tutta una serie di funzioni amministrative che sostanzialmente non erano di esclusiva competenza dello Stato.

Il tutto veniva realizzato proprio per assicurare tutta una serie di condizioni che andassero a tutelare quello che è il diritto alla salute ex art. 32 Cost., ma anche per fare in modo che tutte le prestazioni che venivano poste in essere e di cui il cittadino poteva beneficiare fossero garantite.

Il tutto viene realizzato attraverso una *valorizzazione di due livelli territoriali* → da un lato **lo stato** e dall'altro **il comune**, dove lo stato aveva il compito di legiferare, andando ad approvare un piano sanitario nazionale, mentre il comune si doveva occupare di istituire e creare tutta una rete in un determinato territorio che comprendesse le unità sanitarie locali.

Con riguardo alla nascita del FEDERALISMO REGIONALE, questo si ha attraverso 3 decreti + una riforma cost. → i decreti che risultano essere di particolare importanza sono il 502/1992, il 229/1999 ed il 56/2000. Attraverso questi tre decreti, le regioni assumono quello che è un ruolo sempre più rilevante in tema di sanità, ed in particolar modo aumenta sempre di più con il passare del tempo, quindi dal '92 al 2000, quello che sostanzialmente è l'autonomia regionale.

Questo si può vedere sia da un pov istituzionale che economico → dal pov istituzionale, risulta essere possibile in quanto le regioni risultavano avere nelle loro mani tutto quello che era un assetto istituzionale, che riguardava quella che era la governance; mentre dal pov economico, queste andavano a definire sostanzialmente quelli che erano i meccanismi di finanziamento, e quindi le spese rispetto ad eventuali prestazioni.

Tutti questi decreti, comunque, si ispirano a dei principi che erano già stati la base di quella che è la nascita del SSN → in particolare parliamo di universalismo assistenziale, uguaglianza d'accesso, solidarietà e finanziamento a mezzo di fiscalità generale.

Abbiamo detto che il federalismo regionale non nasce solo con l'emanazione di questi tre decreti, ma più nello specifico con l'emanazione della l. 3/2001, che va a riformare il titolo V della Cost., in particolare l'art. 117 + rispettivamente è al co. 4, 3 e 2 lett. M **va a definire e prevedere tre diversi livelli di competenza**. In primo luogo, l'assistenza sociale risulta essere devoluta alla competenza residuale regionale. In secondo luogo, la tutela della salute riguarda quella che è la competenza concorrente tra stato e regioni. In ultimo luogo, individuiamo questo terzo livello di competenza che è relativo a livelli di prestazioni che riguardano sostanzialmente i diritti civili e diritti sociali.

Inoltre, possiamo andare a definire finalmente quello che è un **servizio sanitario regionale** → servizio che fornisce a livello regionale l'assistenza sanitaria sia ospedaliera sia territoriale, sia ai cittadini italiani che ai cittadini stranieri che risultano essere iscritti ad un sistema, ossia il SSN.

In particolare, è previsto che **possano beneficiare di alcune prestazioni sanitarie anche le persone immigrate che risultano però non possedere un permesso di soggiorno**.

Tutto il servizio sanitario regionale si inquadra in **strutture, funzioni ed attività** che vanno a garantire quella che è la tutela della salute.

Il territorio regionale si estrinseca in quella che è la presenza di Asl → aziende sanitarie locali ed aziende ospedaliere, dove le aziende sanitarie locali presentano quella che è una diversa denominazione a seconda del territorio in cui le stesse si trovano.

Il servizio sanitario regionale presenta quello che è un obiettivo principale, ovvero nell'individuazione di livelli di spesa equilibrata che vadano a garantire l'efficienza, ma anche la stessa qualità delle prestazioni. **Il tutto viene reso possibile aumentando quella che è la qualità delle prestazioni che la stessa regione pone in essere**, ma anche della razionale, fruibile ed equilibrata distribuzione di tutte le prestazioni che possono essere presenti sul territorio.

Con riguardo, invece, a quelli che sono gli aspetti economici-organizzativi, le regioni risultano essere responsabili direttamente rispetto ad una realizzazione della spesa con riguardo a quelli che sono gli obiettivi di cui abbiamo appena detto, e che risulta anche essere il proprietario delle Asl e delle aziende ospedaliere che sul suo stesso territorio si presentano + sono anche in grado di andare a garantire quelli che sono dei livelli di assistenza ai cittadini che risultano essere residenti in uno stesso territorio regionale. Inoltre, spettano alle regioni tutte quelle che sono le funzioni legislative ed amministrative, con una definizione in particolar modo, da parte di un'assemblea che viene istituita ad hoc, del piano sanitario regionale.

Da ultimo, vediamo quelli che sono invece gli **aspetti economici** → primo fra tutti ricordiamo il rilevante controllo degli equilibri tra fabbisogno, quote di riparto disponibile e spesa → qui è necessario un **focus particolare** → **dobbiamo introdurre quelli che sono i cd disavanzi regionali.**

I disavanzi regionali possono essere causati da una mala gestione in termini di sanità o da situazioni di emergenza o inaspettate, come può essere una situazione pandemica, che portano la regione ad adottare quelli che sono dei provvedimenti necessari ed urgenti volti ad andare a ricreare e ripristinare quello che era l'equilibrio precedentemente stabilito. Qualora la regione venga meno a questo suo compito organizzativo, allora sarà lo stato da ultimo ad intervenire attraverso l'introduzione di quello che è un **piano di rientro**.

Un secondo aspetto riguarda la definizione di **criteri di finanziamento, risorse e remunerazione ed autorizzazione ed anche accreditamento e qualità**, in quanto sappiamo che alla regione risultano essere accreditati tutta una serie di istituti al quale il cittadino può rivolgersi per usufruire di determinate prestazioni.

Da ultimo, **attività e funzioni non devono innescare quelli che sono dei conflitti di interesse**. In particolar modo, questi conflitti di interesse attengono alla situazione in cui l'attore che agisce nel mercato, e quindi opera nel settore sanitario, deve andare a mantenere tutta una serie di condotte che siano idonee a garantire tutti gli obiettivi di cui sopra.

→ possiamo dire che **il sistema sanitario regionale risulta essere un sistema amministrato dove i cittadini possono beneficiare di tutta una serie di prestazioni, le quali vengono garantite da una serie di istituti che risultano accreditati con la regione stessa.**

MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DEI SISTEMI SANITARI REGIONALI → le regioni nel corso degli anni hanno sperimentato e stanno tuttora sperimentando una **pluralità di architetture istituzionali**.

Diciamo che i modelli a cui fa riferimento, e che sono emersi nel corso degli anni, sono principalmente **quattro**:

- **modello classico** che potremmo definire tale perché originariamente fu adottato da tutte le regioni tranne che dalla Lombardia. Questo vede **l'asl come finanziatrice ed erogatrice**, sia per quanto riguarda le prestazioni ospedaliere attraverso la **gestione diretta dei presidi ospedalieri**, ma anche grazie **all'erogazione delle prestazioni relative all'assistenza distrettuale ed all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro**.
- **modello lombardo** che si differenzia dal modello classico perché vede le **Asl come enti controllori** (o meglio, precedentemente erano le Asl, ora sono le agenzie sanitarie territoriali) va ad occupare il ruolo di controllore, programmatore e finanziatore delle prestazioni, ma **l'erogatore è un altro soggetto** → **sono le aziende ospedaliere, gli istituti di cura e ricovero e le case di cura private**.
- **modello asl unica – modello marchigiano** → in quanto è nato nelle Marche nel 2003. Modello che vede la fusione in un'unica Asl, o meglio in un unico ente, che è la **ASUR** →

azienda sanitaria unica regionale, che ha il compito di coordinamento e programmazione. L'ASUR è divisa in 5 aree vaste, a loro volta suddivise in distretti ed ogni distretto gestisce un presidio ospedaliero.

- **modello ad aree vaste** → nato nel 2003 in Toscana (<3). Viene definito così perché le Asl sono raggruppate in aree vaste dette **ESTAV** ed ogni Asl ha in gestione un presidio ospedaliero, mentre ad ogni area vasta è stata assegnata un'azienda ospedaliera. **L'estav ha il compito di programmazione e coordinamento delle prestazioni, nonché organizzazione sanitaria.**

Per quanto riguarda il **MODELLO LOMBARDO**, che è un modello appunto che si differenzia notevolmente dagli altri, esso ha origine con la l. regionale 31/1997 che si ispira ai principi di libera scelta da parte delle famiglie e dei cittadini, ma anche alla separazione tra ente controllore, programmatore e finanziatore ed ente erogatore delle prestazioni, nonché alla parità tra soggetto di diritto pubblico e privato.

Già nel 1998 vediamo un'evoluzione in un certo senso → **l'asl si evolve da mero soggetto terzo pagatore a soggetto anche programmatore** → poteva banalmente decidere con quali diciamo fornitori siamo con stipulare contratti in modo tale da garantire delle prestazioni al miglior rapporto qualità-prezzo ← questo però andava molto a limitare la libertà dei cittadini che, in seguito a questa modifica, vedono ristretta la propria libertà, in quanto potevano scegliere solo tra i soggetti erogatori con cui l'asl aveva deciso di stipulare contratti.

→ ulteriori modifiche avvenute principalmente per via amministrativa tra il 2002 e il 2003 ma abbastanza marginali.

La vera evoluzione del sistema avviene nel 2015, in particolar modo con la **l. regionale 23/2015**, con la quale si vogliono andare a **risolvere tutti quei problemi che aveva portato il sistema fino ad allora vigente, ed in particolar modo riguardanti soprattutto la frammentazione dell'offerta** → si cercano di **sviluppare dei modelli che vadano ad assicurare la continuità di cura e assistenza al paziente.**

Si va ad adottare un **modello integrato**, seppur non nella sua forma pura in quanto non c'è un'identità tra soggetto pagatore e soggetto erogatore (o meglio soggetto che controlla, programma e finanzia), ma **viene adottato un modello nella sua forma ibrida** → vengono dismesse le Asl ed al loro posto abbiamo le **agenzie sanitarie territoriali** + al posto delle vecchie aziende ospedaliere troviamo le **aziende socio sanitarie territoriali**.

Ora, per **le agenzie sanitarie territoriali** si tratta appunto di agenzie e non più di aziende → sono articolazioni amministrative che **svolgono la funzione di attuare il programma definito a livello regionale, erogando prestazioni socio-sanitarie** attraverso fornitori contrattualizzati sia pubblici che privati.

Per quanto riguarda invece le **aziende socio sanitarie territoriali**, esse sono delle articolazioni operative che svolgono i ruoli delle vecchie aziende ospedaliere, tra cui **erogazioni di prestazioni relative all'assistenza distrettuale e l'erogazione di prestazioni relative all'assistenza sanitaria collettiva** in ambiente di vita e di lavoro.

→ il nuovo sistema introdotto appunto nel 2015 è sviluppato su tre livelli:

- I. Al vertice abbiamo la regione
- II. Al di sotto troviamo le sue articolazioni amministrative, che sono le agenzie sanitarie territoriali
- III. Al di sotto troviamo le articolazioni operative che sono le aziende socio sanitarie territoriali

LAVORO DI GRUPPO 7 – REDDITO DI CITTADINANZA:

Oggi analizziamo il reddito di cittadinanza in un'ottica comparata → partiamo dal modello puro, per vedere le diverse declinazioni che gli stati hanno dato per tentare di implementare questo istituto, per far fronte ognuno a determinate esigenze. In particolare, cercheremo di capire le motivazioni alla base del reddito di cittadinanza e soprattutto analizzeremo il reddito di cittadinanza in Finlandia e in Danimarca, poi vedremo il reddito di cittadinanza come è concepito in USA, infine vedremo il reddito di cittadinanza in UE.

Il reddito di cittadinanza nasce come una misura di politica attiva del lavoro che va a contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale → soprattutto negli ultimi anni si è notato che **l'innovazione tecnologica sta avendo un impatto negativo sull'occupazione**. Proprio per questo si è visto che lo strumento

del reddito di cittadinanza (e in realtà anche quello del reddito di base, a seconda che vogliamo porre un'attenzione maggiore sul requisito della cittadinanza o sulla residenza in un determinato territorio per un determinato periodo di tempo) dà la possibilità di accedere a un trasferimento monetario.

Ci sono moltissime ragioni a favore del reddito di cittadinanza. **Molti considerano questa misura come un contributo per il lavoro non retribuito** → es. lavoro domestico o di cura.

Secondo altri bisogna considerare il reddito di cittadinanza come una misura per la riparazione della messa in produzione, che va a valorizzare la vita stessa → sorta di salario durante l'epoca fordista. **Successivamente ci sono delle argomentazioni che considerano il reddito di cittadinanza come una sorta di retribuzione alla miseria** → miseria in quanto risultato di prodotto della società civile, a seguito delle sofferenze subite dai cittadini, in quanto privati della loro eredità naturale, soprattutto a seguito del progressivo affermarsi della proprietà privata. **Numerose argomentazioni invece sono favorite dall'ortodossia neoliberale che si è sviluppata a partire dagli anni '80** → hanno visto il reddito di cittadinanza come strumento che va a rimpiazzare le misure volte alla redistribuzione della ricchezza → misura che è andata a sostituire le indennità di pensionamento, quelle di disoccupazione, così come anche il reddito minimo. **Successivamente, le ultime argomentazioni sono in favore del reddito di cittadinanza da accompagnare spesso ad una deregolamentazione del mercato del lavoro** → è possibile eliminare tutte quelle leggi a favore di un salario minimo, di un orario di lavoro minimo, o che stabiliscono un'età di pensionamento.

Il reddito di cittadinanza, quindi, ha subito diverse declinazioni in diversi paesi UE. Al centro della maggior parte di questi c'è stato il c.d. **regime della condizionalità** → **subordina l'accesso al reddito al fatto che una persona decide di seguire delle attività formative o si impegni a cercare un'occupazione o ne accetti una qualora gli venga proposta.**

Per quanto riguarda il regime della condizionalità, questo è **estremamente utile in quanto contribuisce a rendere il lavoro più flessibile e soprattutto coniuga la flessibilità del lavoro a una maggiore sicurezza** → i cittadini possono godere di un reddito garantito durante quel periodo in cui si trovano in uno stato di disoccupazione, possono proseguire la propria formazione ed è favorevole anche al ricambio della forza lavoro.

Uno dei fautori e dei sostenitori del reddito di cittadinanza è stato Von Hayek, dal momento che era a favore di una sicurezza limitata, vista nella possibilità di garantire un sostenimento minimo che non andasse a discapito dell'intera popolazione.

Per quanto riguarda il **regime della condizionalità**, è particolare l'evoluzione che si è avuta in **Danimarca** → ha sempre messo a disposizione delle misure di sostegno sin dagli anni '60. In particolare, vanno ricordate le misure del 1963, in quanto la Danimarca era basta sul c.d. **sistema Ghent** ← prevedeva la **creazione di fondi per la disoccupazione gestiti dai sindacati e basati sul prelievo dal reddito di coloro che erano iscritti ai sindacati stessi e in particolare finanziati dai contributi dello stato.** Il sistema Ghent era soggetto a numerosissime condizioni. In particolare, **era necessario che il disoccupato avesse compiuto almeno 30 anni e soprattutto doveva aver svolto in precedenza delle attività lavorative** → fino agli anni '90 venivano considerate anche quelle svolte per un periodo di tempo molto limitato.

Fino al 1963 era possibile accedere a questi benefici soltanto nei primi 7 anni di disoccupazione, oltre i quali si accedeva a ulteriori misure, volte comunque a contrastare la povertà. **In seguito, la Danimarca ha cominciato a porre in essere una serie di riforme, fino a giungere al sistema dello Starjalp nel 2002, utilizzato fino al 2012** → questo sistema era **svincolato dalla contrattazione collettiva**, in quanto previsto dalla legge + **prevede una serie di condizioni** (es. era necessario che il cittadino avesse compiuto 25 anni e seguisse delle attività di formazione + doveva accettare degli impieghi che gli venissero proposti) + **questo sistema era messo a disposizione non solo dei cittadini danesi ma anche di chi si trasferiva in Danimarca entro il luglio dello stesso anno + sistema che voleva favorire principalmente l'integrazione e soprattutto la ricerca di un'occupazione durante il primo anno.**

Questo sistema è stato abbandonato nel 2012, in quanto si volevano utilizzare delle misure capaci di incentivare l'occupazione → **nel 2015 c'è stata una riforma complessiva del rapporto di impiego in cui si**

voleva andare a fornire un lavoro permanente a coloro che erano disoccupati da lungo periodo. Ruolo fondamentale lo hanno avuto sicuramente i centri per l'impiego → non si limitavano solo a ricevere le richieste dei propri cittadini, ma soprattutto i disoccupati erano obbligati a tenere almeno un incontro mensile in cui potevano discutere eventuali opportunità di lavoro. Inoltre, le aziende che decidevano di assumere o comunque formare i disoccupati accedevano a numerosissimi sgravi fiscali.

Diverso dalla Danimarca è il caso della **Finlandia** → ha messo in atto un esperimento tra il 2017 ed il 2018 che aveva l'obiettivo principale di snellire le procedure dietro l'erogazione delle misure di welfare + si cercava la possibilità di riformare il sistema di sicurezza sociale. In particolare, si voleva un sistema che andasse incontro non soltanto al lavoro a tempo determinato, ma soprattutto che potesse promuovere l'occupazione. Proprio per questo motivo, si dice che questo esperimento è un reddito di cittadinanza parziale, in quanto era destinato solo a 2mila beneficiari, scelti in modo casuale tra i disoccupati e a questo gruppo è stato affiancato un gruppo di 173mila persone. Il risultato è stato quello di poter notare come il campione testato abbia avuto un sentimento di sicurezza e di fiducia, generato dal fatto di poter disporre di un reddito garantito → hanno ricevuto ogni mese per circa un anno 560 euro, non cumulabili con altri redditi, ma non soggetti ad imposizione fiscale. Tuttavia, sul versante tributario non sono state poste in essere delle modifiche per gli altri redditi percepiti e dunque è stato attenuato il risultato dell'esperimento → c'è da considerare che se uno di questi beneficiari avesse trovato lavoro durante l'anno dell'esperimento avrebbe comunque continuato a percepire il reddito.

Questo esperimento è stato posto a termine nel 2018 in quanto il ministro delle finanze lo ha ritenuto scoraggiante nei confronti della ricerca di un'occupazione → sicuramente si è posta la necessità di sostituirlo con misure a carattere universale che andassero ad incentivare l'occupazione + necessaria riforma dell'imposizione fiscale.

Visione diacronica del modello USA e del modello canadese: principali differenze con il modello italiano:

Innanzitutto, nel corso degli anni '60 all'interno degli USA si afferma il dibattito riguarda la possibilità dell'utilizzo di uno strumento, chiamato **basic income** → l'affermazione di tale dibattito può apparire come un paradosso, visto il carattere sostanzialmente residuale e liberale del welfare USA. Tuttavia, dobbiamo addentrarci all'interno di un'analisi sociopolitica del paese in quegli anni. Anzitutto, dobbiamo sapere come il governo Johnson e i governi Kennedy avevano posto la war on poverty in cima alle esigenze nazionali del proprio governo → proprio per questo matura l'idea del basic income, visto come una **negative income tax (NIT)** → si trattava di una deduzione sul reddito imponibile dei cittadini e qualora questa avesse avuto un risultato negativo l'amministrazione finanziaria e fiscale avrebbe dovuto corrispondere un trasferimento di denaro nei confronti di tali cittadini.

Dobbiamo prima di tutto chiarire come la NIT non veniva vista come una misura solamente sussidiaria e assistenziale, ma altresì come un modo per poter prevenire la povertà e al contempo cercare di ridurla, se non eliminarla. La NIT su cui si incentrava il dibattito in quegli anni non viene posta in essere né dal governo Kennedy né dal governo Johnson, poiché gli USA si trovavano coinvolti nella guerra in Vietnam e sono dunque costretti a un grande esborso.

Un tentativo di applicazione della NIT all'interno degli USA si avrà con il c.d. **family assistance plan** perseguito dal presidente Nixon, il quale prevedeva l'applicazione della NIT con delle sostanziali differenze → anzitutto, i percettori di questo sussidio avrebbero dovuto iscriversi alle c.d. liste di collocamento e questo fu uno dei motivi che portò alla bocciatura di tale misura da parte del senato, poiché veniva considerata troppo oppressiva per i diritti dei lavoratori. Fu proprio l'associazione per i diritti dei lavoratori a porre forti critiche nei confronti di tale strumento.

Dall'altro lato, l'ala più conservatrice del partito repubblicano, si mostrava fortemente contraria a questo strumento, perché affermava come fosse concettualmente sbagliato garantire un'erogazione monetaria nei confronti di soggetti abili al lavoro senza che loro lavorassero effettivamente. Proprio per tale motivo, dopo la bocciatura del family assistance plan si arriva alla creazione di uno strumento che è totalmente differente → **supplementary security income** → strumento riservato a delle persone che sono inabili al

lavoro per questioni di anzianità o di disabilità e che dunque non possono accedere al mercato dei fattori di produzione.

Più recentemente, tramite il **personal responsibility and work opportunity reconciliation act** (che introduce il c.d. temporary assistance for needy families) viene sostituito il supplementary security income con una misura temporanea che ci fa capire come negli ultimi anni sia mutata la mentalità USA nei confronti di un possibile basic income.

È interessante analizzare il c.d. [caso Alaska](#) → [unico modello che si avvicina ad un modello puro](#). In Alaska, dopo la scoperta giacimenti di petrolio e di gas naturale si sente l'esigenza di disciplinare la ricchezza del territorio. Il fondamento che si pone alla base di una tale disciplina è da un lato giuridico e dall'altro politico:

- **politico** perché si decide fin da subito di modificare la Cost. dell'Alaska tramite l'introduzione di un emendamento all'art. 9 in cui si stabilisce che almeno il 25% degli introiti derivanti dal giacimento di petrolio e di gas naturale dovrà essere destinato all'Alaska permanent fund, che viene istituito in seguito nel 1980. Proprio qui subentra la decisione politica da parte del governo dell'Alaska di istituire un fondo permanente che distribuisca gli utili che sono stati conseguiti durante l'anno ai cittadini. Inizialmente il governo dell'Alaska decide di farlo premiando i cittadini che sono residenti da più tempo all'interno del territorio → avranno diritto ad un'erogazione monetaria più elevata. Questo però viene fin da subito bocciato dalla CS, perché si ritiene essere in violazione dell'equal clause → si deve giungere a una nuova metodologia di distribuzione degli utili conseguiti da parte del governo dell'Alaska → lo si fa premiando i cittadini residenti (anche per incentivare l'immigrazione in quello che è un territorio estremamente esteso e poco densamente abitato) tramite una divisione equa da parte del fondo degli utili conseguiti nei confronti dei cittadini. Si pone quindi la domanda sulla possibilità dell'esistenza di un modello puro che possa garantire un trasferimento monetario diretto verso tutti i cittadini, permanente e che possa garantire il sostentamento di tutti. Ci si trova costretti a dare una risposta negativa → l'esborso economico sarebbe eccessivamente elevato + non si avrebbe una grande desiderabilità morale per l'applicazione di un modello del genere, in quanto disincentiverebbe quelle che possono essere delle politiche di piena occupazione.

Le sperimentazioni degli anni '60 negli USA ed in Canada:

Anzitutto, il punto di partenza rimane la NIT, anche all'interno di questi esperimenti. Si tratta di 4 esperimenti:

1. New Jersey graduated work incentive experiment → dedicato a famiglie bigenitoriali, situate nelle aree urbane del New Jersey e della Pennsylvania. Viene fissato come reddito limite il 150% della soglia di povertà.
2. Rural income-maintenance experiment → anch'esso fissa un reddito limite del 150% della soglia di povertà, ma in questo caso è destinato a famiglie mono- e bi-genitoriali.
3. Seattle and Denver income-maintenance experiments → dedicato alle famiglie mono- e bi-genitoriali, situate nelle aree urbane delle due città, sulla base dell'appartenenza alla maggioranza caucasica o alle minoranze afroamericana e latina.
4. Gary-Indiana experiment → innalza la soglia di povertà al 240% ed è dedicato principalmente famiglie mono-genitoriali.

Interessanti, più dei modelli, sono i risultati che si avranno dopo l'applicazione di questi modelli. Anzitutto, occorre dire come i risultati sono assolutamente positivi negli USA, poiché si vedrà come le ore lavorate diminuiscono del 10% rispetto a quello che era un gruppo di controllo precedentemente individuato.

Quindi, questa diminuzione per le famiglie bi-genitoriali di sesso maschile indica 2 conseguenze:

- Maggiore permanenza nei cicli di istruzione → risultato fortemente positivo
- Ricerca di lavori più qualificati da parte dei percipienti di questa misura.

Bisogna distinguere poi il calo di ore lavorate per quanto riguarda le lavoratrici → calo di circa il 20% dato che è sostanzialmente positivo ◊ una presenza maggiore della donna all'interno della famiglia permetterebbe un miglioramento delle performance scolastiche dei figli e una cura della famiglia migliore.

Ancora più positivi sono i dati che arrivano dall'esperienze canadesi.

[Mincome](#) → si basa su quelle che erano state le sperimentazioni USA, cioè su una NIT (negative income tax) → si vedrà una diminuzione ancora inferiore delle ore lavorate, che si attesta a circa il 3% → diminuzione marginale a fronte di un miglioramento della qualità dell'istruzione, della ricerca di lavori più qualificati e di una maggiore salute di coloro che avevano accesso a questa misura.

È importante dire che quello che portò al fallimento di queste sperimentazioni non è stato tanto l'analisi dei dati, che era positiva, ma più che altro un problema ideologico all'interno del territorio nordamericano → dalla traduzione accademica alla traduzione sul dibattito pubblico, il 10% delle ore in meno lavorate fu visto come una disoccupazione aumentata del 10%.

Ultimo esperimento che non ha ancora trovato una vera e propria applicazione → Ontario basic income pilot ← esperimento interessante perché non prevedeva il requisito di avere ad es. dei figli, di appartenere a delle minoranze, ecc. ma era destinato ai cittadini canadesi della provincia dell'Ontario come strumento per garantire un miglioramento della condizione sociale e al contempo incentivare il lavoro all'interno della provincia. La retribuzione prevista dall'Ontario basic income pilot era di 17mila dollari per i single e di 24mila dollari per le coppie.

Ribadiamo che il problema principale di tali misure fu la mancata penetrazione ideologica all'interno del territorio nordamericano.

[Analisi comparata in UE:](#)

Vediamo come in ogni stato il reddito di cittadinanza è stato declinato.

Iniziamo da [Spagna e Portogallo](#) → hanno iniziato il dibattito sul reddito di cittadinanza ponendosi la condizione del reddito di cittadinanza in senso proprio, ossia come trasferimento monetario erogato a ciascun individuo sotto forma universale e incondizionata.

In entrambi questi paesi non è stato adottato un reddito di cittadinanza né in senso proprio né in senso improprio:

- In Portogallo non è stato adottato un rendimento básico universal, ma piuttosto è stato portato avanti un reddito minimo garantito → rendimento social de insercao → il Portogallo ha cercato di portare un sistema di sicurezza sociale, con un inserimento sociale delle persone disoccupate (maggioresni) nell'ambito lavorativo.
- In Spagna si è cercato di fare un esperimento di reddito di cittadinanza nell'area di Barcellona → BM income, incentrato come unica condizione sul nucleo familiare, iniziato nel 2018 e concluso nel 2019. Anche in Spagna viene portato avanti un reddito minimo garantito con una base strutturale e permanente e gli unici requisiti sono la permanenza all'interno del paese per 1 anno e l'essere iscritti alle liste di collocamento.

In entrambi i paesi la questione del reddito di cittadinanza nasce quasi da un problema costituzionale ◇ in Spagna in particolare, è la giurisprudenza costituzionale che dice che il reddito di cittadinanza non è la misura adeguata secondo i loro principi.

Spostiamoci ora sulla [Francia](#) → caso opposto rispetto al caso spagnolo e a quello portoghese. Si è cercato nel 2009, con il Revenu de solidarité active (RSA), di portare avanti un reddito minimo con obbligo di ricercare un impiego professionale per migliorare la propria situazione economica, questo senza creare penalizzazioni → l'RSA si pone strumento permanente nel tempo e questa permanenza e cumulabilità insieme a eventuali redditi da lavoro è il motivo fondante del perché è riuscito a sopravvivere nel tempo e del perché ha portato a un risvolto positivo.

Insieme alle RS si aggiunge nel 2015 il prime d'activité → sistema che si distingue dall'RSA e cerca di ampliare la propria sfera a lavoratori che hanno redditi sotto la soglia di povertà.

Possiamo quindi dire che il caso FR si è dimostrato positivo proprio per questi due aspetti → carattere permanente del reddito e carattere cumulabile.

[Germania ed Austria](#) → due paesi in cui si è cercato di applicare il reddito di cittadinanza o non si è voluto prendere in esame questa possibilità:

- In [Germania](#) il reddito di cittadinanza è stato un argomento dibattutissimo → è iniziato il dibattito con le riforme di Hartz di inizio millennio. La Germania ha sofferto e si è divisa molto per questo

argomento. Alcuni parlamentari hanno descritto il reddito di cittadinanza come veleno dell'UE in quanto avrebbe spinto i poveri a piegarsi a lavori coatti in cambio di un sussidio, senza poter godere dello status e delle garanzie dei lavoratori. Nello specifico, in Germania nel 2005 è stata introdotta la riforma Hartz IV → riforma che ha cercato di accorpate il sussidio di disoccupazione con un sussidio speciale. Il beneficiario per poterne usufruire doveva tecnicamente aver esaurito il proprio patrimonio mobile, senza considerare il patrimonio immobile. Questa riforma è stata creata cercando di portare una vita dignitosa al beneficiario. Il requisito fondamentale era che fosse accettabile qualunque tipologia di lavoro considerato ragionevole → la ragionevolezza era basata su un carattere semplicemente fisico e psicologico del lavoratore → il lavoro proposto al lavoratore era considerato ragionevole semplicemente se il lavoratore aveva le condizioni fisiche e psicologiche per svolgerlo. L'impatto è stato sì una riduzione del tasso di disoccupazione, ma con un aumento incrementale della precarietà, con redditi bassi, che ha portato minore quantità di lavoro distribuita a una maggior offerta della popolazione. L'Hartz IV è stato successivamente sostituito a un tentativo di reddito di cittadinanza → si basa su un calcolo e un adeguamento delle prestazioni assistenziali in maniera computabile.

- **Austria** → ha deciso di non applicare il reddito di cittadinanza e di introdurre un reddito minimo garantito in base alle proprie necessità → partendo dallo stato di disoccupazione, viene assegnata un'indennità che viene calcolata in base all'ultimo reddito percepito. Questo reddito non è solo per i disoccupati, ma può essere anche una forma di integrazione.

Cit. parlamentare tedesca Hannemann → il reddito di cittadinanza è una dittatura, descrivendolo come un sistema malato con un apparato burocratico e delle misure eccessive che distruggono il mercato del lavoro invece di sanarlo + pone all'Italia un'avvertenza di non imitare la Germania.

Vediamo ora il **UK** → ha cercato di applicare un universal credit nel 2010, seguendo il pensiero di Cameron, per un inserimento al lavoro e un miglioramento delle condizioni all'impiego di quelli che sono descritti come working poors → fetta di popolazione che percepisce un reddito, ma al di sotto della soglia di povertà. Questo universal credit negli anni ha cercato di inglobare ben 6 misure di sostegno economico UK, cercando di sostituirle per velocizzare l'apparato burocratico e semplificare il processo. L'ultima riforma del 2021 si pone come perno per disincentivare un sistema sociale troppo generoso e per non portare a una disincentivazione dell'occupazione.

Nonostante l'universal credit abbia portato degli aspetti di luce a questo tema in UK vi sono opinioni contrastanti → Philip Alston, rappresentante speciale delle Nazioni Unite in tema di povertà e diritti umani, porta avanti delle analisi sulla povertà infantile in aumento del 7% e dei senzatetto del 60% e descrive il reddito di cittadinanza come una calamità sociale e una distorsione economica.

Infine, analizziamo il caso della **Polonia** → si pone in matrice completamente opposta rispetto a tutti i paesi analizzati fino ad ora in chiave UE. La Polonia nel 2016 attua una legge sul reddito di cittadinanza, la quale però si muove verso un reddito familiare di dignità. L'obiettivo era quello di combattere il calo demografico e non quello di porre delle misure politiche e basta → si voleva aiutare lo stato-comunità. Così facendo, la Polonia si basa su un'idea diversa rispetto a quella di altri paesi UE → tecnica di targeting → targettizzare le famiglie numerose per incentivare la natalità. Questo ha portato a un innalzamento della natalità e a un incremento della spesa sociale → le famiglie spendevano di più. Vediamo quindi come la Polonia con un reddito raro è riuscita ad avere un risultato positivo.

Oltre alla Polonia, anche l'Alaska ha provato ad attuare un reddito di cittadinanza incondizionato, così come anche il Mocao, la Cina e la Finlandia.

Il reddito di cittadinanza è in sé un fattore negativo o sono semplicemente le declinazioni e le sue distorsioni attuate nei diversi paesi che hanno portato ad effetti negativi?

Reddito di cittadinanza: analisi dell'istituto e problemi di applicazione in Italia:

Partiamo da un'analisi dell'istituto del reddito di cittadinanza in IT e guardiamo alle sue applicazioni pratiche. Perché spesso sembra non funzionare?

Partiamo dall'**istituto giuridico** → il reddito di cittadinanza viene istituito dal governo Conte con il d.l. 4/2019. Cosa significa reddito di cittadinanza? Dal punto di vista terminologico potrebbe anche risultare

scorretto, perché per reddito di cittadinanza si intende un reddito base, che però non corrisponde a quello che è il reddito di cittadinanza all'interno del nostro paese. Infatti, **in IT il reddito di cittadinanza corrisponde ad un reddito minimo garantito che ha dei caratteri completamente diversi ed opposti dal reddito base**. In particolare, **il reddito minimo garantito**, quindi nel nostro caso il reddito di cittadinanza, **non è universale** → non è una misura che può essere applicata a tutti, ma può essere applicata solamente se vi sono determinati requisiti di reddito (ISEE inferiore a 9360 euro). Successivamente, **è un reddito che non è incondizionato** → vi è il **requisito fondamentale dell'adesione ad un patto per il lavoro e ad un patto per l'inclusione sociale**. Soprattutto, **è una misura che non è individuale** → **massimo un membro per nucleo familiare potrà percepire il reddito di cittadinanza**. Successivamente, un altro carattere che differisce dal reddito di base è il fatto che non è automatico ← infatti viene riconosciuto sulla base di un'apposita domanda.

Analisi delle parole chiavi della norma → dice che viene istituito il reddito di cittadinanza **come una misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro** → tanti pensano che il reddito di cittadinanza sia una misura di contrasto alla povertà, ed è così, ma come obiettivo programmatico all'interno della norma ne viene messo in primis un altro → aiutare le persone a trovare un'occupazione e in particolare persone che non si trovano in uno status sociale adeguato, ad es. perché non hanno avuto un'istruzione adeguata. Quindi, ci possiamo chiedere: perché questo reddito di cittadinanza non funziona dal punto di vista di misura di politica attiva del lavoro? Perché, dati alla mano, dopo quasi 4 anni solo il 30% dei percettori ha trovato un lavoro stabile? Semplicemente perché vi è un problema intuibile → la **platea media dei beneficiari del reddito di cittadinanza è costituita da persone "terra terra", semplici, che si trovano in condizioni un po' disagiate** → per rispondere ai requisiti lavorativi che vengono richiesti dalle aziende ci dovrebbe essere uno **step aggiuntivo, che è quello della formazione** → è un obiettivo che si dovrebbe porre il reddito di cittadinanza. **All'interno dei centri per l'impiego ci sono i c.d. navigator che dovrebbero guidare i percettori del reddito di cittadinanza all'interno di questa ricerca proattiva del lavoro, ma soprattutto dovrebbero salvaguardare il lato della formazione**. Tuttavia, leggendo delle testimonianze di questi navigators, vediamo che persone prive di formazione sono state spesso accantonate.

Secondo obiettivo programmatico della norma → **reddito di cittadinanza come misura di contrasto alla povertà** → sicuramente il reddito di cittadinanza vuole essere un sussidio volto ad avvicinare le persone che si trovano in condizioni di povertà assoluta al raggiungimento di una soglia di dignità sociale e sicuramente però bisogna guardare ad un altro dato, che differisce a seconda delle varie zone d'IT. **Il reddito di cittadinanza fornisce un sussidio che è molto simile al reddito che potrebbe essere percepito per un lavoro di manovalanza** → potrebbe costituire un incentivo al lavoro, ma in effetti, se attraverso il reddito di cittadinanza si di fatto percepisce quanto si guadagnerebbe lavorando, sicuramente si è **disincentivati**. Prima di guardare alla misura di contrasto alla povertà si dovrebbe guardare ad un altro obiettivo, quello dei salari → garantire delle migliori condizioni lavorative.

Terzo obiettivo → **misura di contrasto alla disuguaglianza**. Il reddito di cittadinanza sicuramente serve a **colmare il divario tra il reddito e la soglia di povertà assoluta**. Esso tenta di creare una parità sociale, ma vediamo che una misura del genere potrebbe in astratta funzionare anche abbastanza bene, se non fosse che c'è un problema alla base di pari opportunità e di eguaglianza → in questo contesto il reddito di cittadinanza può avere solamente un effetto opposto → **nel momento in cui si applica una misura del genere in un territorio che non ha alla base delle condizioni di pari opportunità e di eguaglianza allora il reddito di cittadinanza da parificatore sociale andrà solamente ad accentuare ancora di più le disuguaglianze all'interno del paese**.

Ultimo obiettivo programmatico posto dalla norma → **contrasto all'esclusione sociale**.

Dal pov del lavoro, l'obiettivo è quello di cercare di non escludere i lavoratori dal gioco della concorrenza all'interno del mercato del lavoro → non si vuole escluderli dalla ricerca di un lavoro che possa anche in qualche modo soddisfarli + non escluderli dall'aver una dignità sociale. L'esclusione sociale la possiamo legare a tutti gli aspetti della norma che abbiamo appena visto.

Concludiamo riferendoci all'[art. 4 cost.](#) → ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività lavorativa o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della nostra società. Spesso però ci si dimentica di alcune parole di quest'articolo → il cittadino ha il dovere di svolgere questa determinata attività o funzione, ma secondo le proprie possibilità e le proprie scelte. Dobbiamo quindi porre l'attenzione su un determinato aspetto → spesso si incolpano i percettori del reddito di cittadinanza, ma in effetti magari il lavoro che gli viene proposto è un lavoro che è completamente diverso dalle loro competenze, dalla loro forma mentis, da quello che vorrebbero fare. Per uscire da una sorta di trappola della povertà, si finisce nella **trappola del lavoro** → trappola di un lavoro che non si vuole fare, che si sente lontano dalle proprie attitudini. Senza una libera scelta non vi è sicuramente un libero progresso, né materiale né tantomeno spirituale e senza il soddisfacimento di tutti questi requisiti non vi può essere neanche un soddisfacente reddito di cittadinanza.

LAVORO DI GRUPPO 8 → OBAMA CARE

Partiamo dai profili generali della riforma → quello che comunemente chiamiamo **Obama Care** è una legge federale statunitense promulgata dal 111° congresso nel 2010 e firmata dal Presidente Obama → nota come patient protection and affordable care act.

Alcune sue previsioni sono state rafforzate da un secondo bill promulgato da lì a poco, noto come health care and education act.

Abbiamo visto insieme quale sia la struttura del sistema sanitario statunitense → organizzato in three pillars e quali sono le sue principali criticità → è necessario avere un'assicurazione sanitaria, ma non tutti vogliono o possono sottoscriverne una, magari per rifiuto a contrarre dell'assicurazione o per eccessivi prezzi dei premi. **L'Obama care si pone come obiettivo principale quello di riformare la regolamentazione delle assicurazioni sanitarie private** → riforma del mercato assicurativo privato + potenziare i programmi pubblici assistenziali già esistenti + istituire nuovi organi come il patient centered outcomes research che ha il compito di analizzare l'efficacia di alcuni trattamenti clinici + attribuire un ruolo chiave alla medicina preventiva col fine di ridurre la spesa sanitaria per individuo, in modo da rendere più economicamente sostenibile l'intero progetto.

Al fine di fare ciò **sono stati istituiti ulteriori organi**, come ad es. il national prevention health promotion and public health council, che ha lo scopo di elaborare alcune strategie di medicina preventiva che poi possono confluire in raccomandazioni, linee guida → in generale soft law che si è basata su basi scientifiche molto solide.

L'Obama care è articolato in **vari nuclei normativi**, il **primo** dei quali è dedicato alla riforma del mercato assicurativo privato → il problema essenziale del previgente sistema è che si prendeva in considerazione il rischio in ottica individuale e di breve periodo, rendendo impossibile redistribuire questo rischio lungo tutto l'arco vitale del paziente (anche perché è inevitabile che questo rischio aumenti con il crescere anche dell'età); oltretutto era impossibile distribuirlo in ottica intersoggettiva → per ottenere un'effettiva distribuzione di questo rischio è necessario coinvolgere tutti, soprattutto gli individui a basso rischio, nel programma.

Ecco che la riforma si articola in due fasi →

- Fase transitoria tra il 2010 ed il 2013 → pone rimedio alle questioni più urgenti e getta le basi per la 2° fase della riforma
- Fase del 2014 che prevede l'attuazione a 360° del progetto.

I tratti essenziali:

1. **Fin dal 2010 istituzioni di polizze per individui ad alto rischio, con gravi patologie che siano esenti da copertura assicurativa da almeno 6 mesi.** È possibile differenziare i premi in base all'età, all'area geografica di provenienza, ma non in base alla storia clinica del paziente.
2. **Tetti massimi alle partecipazioni alla spesa che possono essere richiesti agli assicurati**

3. **Il programma rimane a carattere privatistico** → nonostante sia un programma organizzato dallo stato, la concreta gestione rimane affidata alle private compagnie assicurative.
4. **Nel 2014 viene resa obbligatoria l'assicurazione sanitaria per tutti i residenti, non solo per i cittadini**
5. **Viene anche prevista una sanzione allo scopo di rendere più effettiva questa obbligatorietà, pari al 2.5% del reddito familiare** (min. 625\$ per i singoli e 2085\$ per le famiglie) → grossa criticità → queste cifre sono di fatto irrisorie rispetto al prezzo richiesto per i premi. Molti preferiscono il rischio di essere sanzionati che sottoscrivere un'assicurazione.
6. **Le compagnie assicurative non possono più porre limiti pluriennali alle coperture offerte e nemmeno limiti annuali incompatibili con la fornitura di prestazioni essenziali**
7. **Viene posto il divieto di risoluzione del contratto se non in caso di frode + ulteriori limitazioni alle franchigie ed alle partecipazioni alle spese che possono essere richieste ai privati** → questo anche in alcuni ambiti della medicina preventiva

Le assicurazioni non possono opporre ai minorenni che siano parte di un piano di copertura familiare l'eccezione delle condizioni di salute pre-esistenti alla stipulazione del contratto.

È poi previsto un piano di sostegno per chi fatica a sostenere il costo di una polizza → si prevede che il datore di lavoro ha l'obbligo di fornire una polizza assicurativa ai propri dipendenti e contribuire al pagamento del premio.

Per i soggetti che si trovano al di sotto del quadruplo della soglia di povertà è anche previsto un sussidio pubblico e la possibilità di accedere ad un sistema di polizze ad un prezzo calmierato con la health and human services. Inoltre, per gli stessi soggetti, qualora siano lavoratori privati, è possibile usufruire di un voucher da spendere sempre all'interno delle assicurazioni convenzionate.

Secondo nucleo normativo → scopo → **umentare la trasparenza delle polizze e la confrontabilità dei diversi piani assicurativi**, al fine di garantire una maggiore possibilità di scelta ai privati, ma anche quello di rendere più competitivo e vitale e dinamico il mercato.

Terzo nucleo normativo → scopo → **ridurre la spesa sanitaria tramite una gestione più efficiente delle risorse da parte delle assicurazioni private**.

Si passa poi ai programmi pubblici di assistenza ed al loro potenziamento → **MEDICAID** e **MEDICARE**. Si vuole ottenere un risparmio di spesa per finanziare le cure per un maggior numero di soggetti ed anche per aumentare il grado di tutela concretamente offerto.

Adesso parleremo delle innovazioni riguardanti medicare e medicaid. Queste innovazioni sono volte ad estendere i beneficiari che possono accedere a tali programmi + ad aumentare le risorse per concedere più servizi ad i vari beneficiari.

MEDICARE → le innovazioni sono varie, ma non incisive quanto quelle su medicaid, perché medicare aveva già raggiunto importanti risultati nei 50 anni precedenti. Queste innovazioni riguardano soprattutto quattro punti:

1. I beneficiari → si estende il programma a più persone. Inizialmente era previsto solo per le persone over 65 e per quelle che potevano accedere alla social security disability insurance. Con l'Obama Care si estende medicare anche alle persone che hanno ricevuto un eventuale rischio per problemi climatici.
2. Gli importi delle parti facoltative → si è fissato per il 2010 una base che risulti essere minore rispetto a quella dell'anno precedente, e si è cercato di congelarla per i prossimi 10 anni.
3. Copertura delle spese farmaceutiche
4. Assistenza nelle zone scarsamente popolate.

MEDICAID → le innovazioni sono minori ma più importanti:

- 1) Semplificazione dei requisiti per accedere al programma → unico requisito del criterio reddituale. Prima erano necessari due elementi deboli. Dal 2014 in avanti, il medicaid può essere concesso a quegli individui che presentano un reddito familiare minore del 133 % della soglia di povertà a livello federale

- 2) A questi nuovi beneficiari è stata concessa la copertura per gran parte dei costi sostenuti dagli stati fino ad un ammontare del 90%.
- 3) Per tutti coloro che non rientravano nella categoria del 133%, ma che presentavano un reddito familiare minore al 400% della soglia di povertà, erano concessi sussidi per cercare di ottenere un'assicurazione privata → molto importante, perché così si è concesso a persone che vivevano in un limbo (né troppo povere per medicaid né troppo ricche per avere un'assicurazione privata) di ottenerne una.

La semplificazione dei requisiti è molto importante → questo ha ulteriormente concesso ad individui molto poveri di accedere al medicaid con il solo criterio del reddito.

Criticità → l'Obama Care ha concesso notevoli benefici in ambito assicurativo e sanitario per gli USA.

Tuttavia, ci sono state numerose criticità che sono state evidenziate dalle parti politiche nel 2016 per la corsa alla presidenza (Clinton e Trump).

- a) **Incostituzionalità della riforma** → molti politici hanno lamentato l'incostituzionalità dell'affordable care act, soprattutto con riferimento ad una norma che obbligava le persone ad acquisire un'assicurazione privata, pena pagamento di una multa.
- b) **Cambio forzato dei piani assicurativi** → la riforma ha concesso a molte persone non abbienti di poter accedere a questo programma. L'unico problema è che molti dei piani assicurativi che tendevano a raggiungere queste persone erano al di sotto dello standard previsto dalla riforma → ad es. un addetto ad un fast food giovane e che presenta uno stipendio basso ed un reddito basso, potrebbe permettersi un piano assicurativo che copre solo i bisogni primari → l'Obama care obbliga questa persona a prendere un'assicurazione con copertura totale.
- c) **Servizi fuori programma e lunghissimi tempi di attesa** → non è un problema economico, ma bisogna parlarne per il fatto che l'Obama care ha concesso alle persone di accedere a determinate cure. Il problema è che molti dottori, professionisti, specializzandi non rientrano in questo programma, soprattutto quelli che hanno istituti più all'avanguardia. Es. quasi la totalità dei cardiologi non rientrava in questo programma. A questo ovviamente conseguono dei lunghissimi tempi di attesa.
- d) **Aumento dei prezzi delle assicurazioni per via del notevole numero di persone sane che hanno scelto di non assicurarsi, con conseguente uscita dal mercato di alcune compagnie assicurative.** Questo punto descrive già da sé cosa succede → aumento dei prezzi ed uscita dal mercato di compagnie assicurative anche molto grandi ed importanti. Questo è dovuto ad alcuni effetti dell'Obama care → l'Obama care ha permesso a molte persone di accedere ad assicurazioni private, ma queste persone erano tendenzialmente malate; si è riscontrato che gran parte delle persone sane non avevano la necessità di ottenere un'assicurazione oppure la aveva già acquisita. Per tale ragione, l'intreccio di questi due elementi ha comportato un aumento delle assicurazioni.

Le riforme sotto la presidenza Trump:

Uno dei punti più importanti della campagna elettorale di Trump nel 2016 è stato quello della riforma dell'Obama care ◊ questa volontà di rinnovare il sistema di Obama care tendeva a riunire quelle istanze programmatiche delle più disparate fasce del partito repubblicano, cercando di includere sia le istanze di quelle frange più radicali del partito (che volevano una totale abolizione del sistema di Obama care e di tutti quei meccanismi che esso prevede) sia voleva includere alcune preoccupazioni e istanze di quelle frange invece più moderate dello stesso partito (che si volevano il superamento dei meccanismi dell'Obama care e quindi un ritorno a una privatizzazione del mercato assicurativo e della sanità, ma temevano che la completa abolizione di questa legge avrebbe potuto portare 14 milioni di persone a non avere una alcuna copertura assicurativa).

Con l'approvazione alla Camera dei rappresentanti (con 217 voti a favore 213 contrari) dell'American health care act inizia quel percorso di repeal and replace dell'affordable care act, quindi dell'Obama care, che si snoda principalmente su 4 pilastri:

1. Innanzitutto, il 1° punto che va a riformare è l'obbligo per il singolo cittadino di dotarsi di un'assicurazione sanitaria pena una multa → c.d. individual mandate → questo perché in generale

l'idea dell'America health care act è quella di riportare lo status quo, quindi tornare a una situazione maggiormente liberista e privatizzata del mercato assicurativo e della sanità.

2. 2° punto di riforma dell'Obama care → viene annullato l'obbligo per i grandi datori di lavoro (con più di 50 dipendenti) di fornire un'assicurazione sanitaria a favore dei propri dipendenti → conseguente abolizione delle multe in caso di mancata assicurazione.
3. 3° punto su cui si snoda questa riforma è il fatto che vengono abolite alcune restrizioni che si erano imposte con l'Obama care al mercato assicurativo → era stato imposto l'obbligo di fornire un pacchetto assicurativo minimo per ogni assicurato da parte delle società assicurative → viene abrogato.
4. L'ultimo punto di riforma è quello relativo ai finanziamenti federali che erano destinati ad ampliare il programma di Medicaid.

Il Trump care (non è altro che l'American health care act), che non passa in senato e che quindi non verrà mai applicato, ha alcuni punti principali che ricalcano quelli di riforma dell'Obama care → es. l'individual mandate non sarà più visto come un obbligo per i cittadini, ma piuttosto come un incentivo ad adottare una copertura assicurativa. Il Trump care prevede anche l'abolizione di multe e dell'obbligo per i grandi datori di lavoro di fornire un'assicurazione sanitaria ai propri dipendenti.

Un punto di novità rispetto all'Obama care è il fatto che, attraverso degli incentivi e dei sussidi statali, i cittadini erano incentivati ad acquistare un'assicurazione sanitaria → incentivi usufruibili tramite i crediti di imposta.

Uno dei punti del Trump care è la riforma strutturale del Medicaid → si passa da un sistema di open ended matching grant a un block grant → vuol dire che da un sistema di sussidi a tempo indeterminato e non preventivamente quantificati, si passa a un sistema in cui sono stati fissati preventivamente tutti i finanziamenti necessari a sviluppare il programma.

Pro e contro del Trump care:

Pro:

- Sicuramente un punto a favore era la riduzione del deficit generale → imponendo preventivamente i sussidi e i finanziamenti federali ai sistemi sanitari si ha una riduzione del deficit.
- Secondo punto a favore è l'abolizione dell'individual mandate → nell'ottica liberistica USA si ha un obbligo in meno e una libertà in più
- Deducibilità delle spese mediche
- Abolizione dell'obbligo della dotazione delle assicurazioni sanitarie per i dipendenti

Contro:

- Eliminazione di 14 milioni di polizze assicurative
- Aumento del costo di accesso all'assistenza sanitaria
- Limitazione al diritto di aborto → le pratiche abortive rientravano nel programma dell'Obama care e con una sua totale abolizione tutte le spese mediche sarebbero risultate a carico della singola cittadina → per molte non sarebbe più stato possibile usufruire di tale diritto
- Avendo un sistema di block grant per quanto riguarda i finanziamenti federali, alcune strutture mediche avrebbero potuto incorrere in vari problemi di applicazione del sistema di Medicaid.

Orizzonte giurisprudenziale:

Parliamo ora dell'orizzonte giurisprudenziale di questa così dibattuta riforma. Partiamo dal ricordare che la riforma Obama è una riforma dalla storia travagliata, sia sul piano politico-giuridico che su quello giurisprudenziale. Sono, infatti, molte le controversie che vengono sollevate contro questa riforma, sia di fronte a corti distrettuali che di fronte alla CS → resta essenziale il dubbio relativo alla costituzionalità, alla riconducibilità alle competenze federali concesse dalla Cost. dell'individual mandate → sanzione derivante dall'obbligo assicurativo. La questione viene sollevata nel **caso National federation of independent business v. Sebelius** → la CS giunge alla conclusione di ricondurre l'individual mandate all'esercizio dei taxing powers federali, cioè riconducendolo alla commerce clause della Cost. → questo per 2 ragioni:

- Da una parte riconosce la natura federale del mercato assicurativo
 - Dall'altra si sviluppa un'opinione di maggioranza tra i giudici della corte per la quale si riconosce l'individual mandate non come un obbligo assistito da sanzione, bensì come un'imposta con l'obiettivo di colpire, con finalità di disincentivazione, quello che è un comportamento indesiderato.
- Questa giustificazione è valida fino al 2017, con il tax cuts and jobs act, con il quale la sanzione derivante dall'obbligo viene abbattuta a 0 → è facile giungere alla conclusione che sia particolarmente difficile condurre all'esercizio dei taxing power quella che ormai un'imposta sostanzialmente non è più, diventando una vera esortazione ed è appunto questo l'oggetto dell'azione intentata dal Texas, assieme ad altri 12 stati, contro l'individual mandate. Viene sollevata ancora una volta la questione di costituzionalità → viene presa in considerazione dalla corte distrettuale federale del Northern Texas, che giunge alla conclusione che non solo l'individual mandate è incostituzionale, ma è incostituzionale l'intero affordable care act → questo per un'altra problematica, legata alla separabilità dell'individual mandate dal resto della riforma, dovuta alla sua essenzialità per la riforma stessa. Infatti, in sua assenza, l'Obama care rischia di perdere non solo di senso, ma anche del suo rationale politico-giuridico.

Questa sent. della corte distrettuale sarà impugnata dalla California e sarà oggetto di una rivalutazione da parte della corte d'appello del fifth circuit → deciderà a supporto dei principi della decisione della corte distrettuale del Texas, riconoscendo l'incostituzionalità, ma questa volta in modo meramente parziale riconoscendo la separabilità dell'individual mandate dal resto della riforma.

La questione giunge anche presso la CS, che decide di non esprimersi nel merito, ma si limita a dichiarare illegittima l'azione intentata. Questo perché riconosce la mancanza di 3 requisiti essenziali a giustificare la legittimità ad agire (c.d. standing to sue):

- I. Presenza di un danno o pericolo concreto e attuale
- II. Nesso di causalità con la condotta del convenuto
- III. Esistenza di un possibile rimedio giuridicamente ammissibile

→ principi che la CS ricava dall'art. 3 sez. 2 cost. ◇ le corti federali hanno giurisdizione solo in cases and controversies e questo si riflette sul compito della CS, che non è quello di svolgere delle mere valutazioni astratte sulla legittimità costituzionale di disposizioni, ma è bensì il compito di offrire tutela per lesioni concrete di interessi effettivamente meritevoli di tutela.

Tornando nel concreto della sentenza Texas v. California:

- la CS riconosce in primo luogo l'assenza di un effettivo danno → questo perché essendo ormai stato azzerato l'importo della sanzione, l'obbligo assicurativo è stato trasformato in quella che non è altro che una mera esortazione → perciò come può causare un danno e ledere la sfera giuridica delle parti interessate?
- Continua la CS sottolineando come non esista nemmeno un possibile rimedio che la corte possa offrire che i privati non siano già liberi di ottenere → i privati sono liberi di non rispettare l'esortazione.
- Un po' più complessa è l'argomentazione verso gli stati, che lamentano di doversi far carico di oneri derivanti dall'obbligo assicurativo → oneri che vanno dal dover erogare assistenza sanitaria, all'offrire assistenza ai propri dipendenti pubblici. La CS riguardo a ciò riconosce la mancanza di un nesso causale, ancora una volta legato al fatto che i singoli sono ben liberi di non dar seguito a questa esortazione.
- Gli stati però lamentano ancora di doversi far carico di oneri derivanti da altre parti dell'Affordable care act → la CS risponde sottolineando come il resto della riforma non sia oggetto del procedimento.

Per concludere, la riforma Obama ha indubbiamente avuto un forte impatto sul sistema di welfare americano.

CRISI DEL 2008:

Abbiamo già parlato della crisi → la crisi del 2008 si trasforma in quella che è stata più o meno correttamente chiamata crisi del debito. È una crisi che ha un radicamento preciso → per i primi 10 anni di vita, nell'unione economica e monetaria si sono verificate delle divergenze significative nelle performance

degli stati, divergenze che in quegli anni hanno trovato compensazioni che hanno permesso al problema di non emergere. La crisi del 2008, poi, porta in evidenza quei problemi dovuti anzitutto alla mancata possibilità di competere per quegli stati, scaricandosi anzitutto sulla crisi della finanza pubblica. Quali sono le reazioni e le iniziative poste in essere a livello europeo per contrastare la crisi del debito? Bisogna mettere in relazione le misure con le interpretazioni → è vero che c'è un problema di differenza di competitività, un problema di produttività del lavoro che in certi paesi è rimasta stagnante ed in altri è cresciuta, problema di competitività che si salda con andamenti divergenti di variabili macro economiche. È anche vero che per alcuni casi la cattiva gestione del bilancio pubblico ha avuto un ruolo importante si fronteggiano due grandi interpretazioni della crisi:

1. Cattiva gestione della finanza pubblica
2. Divergenze tra sistemi economici

È necessario fare un'osservazione → se si guardano i dati, è chiaro che la spiegazione incentrata sulla scarsa disciplina fiscale non sbaglia, ma nel dibattito pubblico è quella che viene sostenuta con maggiore enfasi. non è solo un problema di cattiva fede. Per capire perché le istituzioni europee si concentrano in primo luogo su finanza pubblica e scarsa disciplina fiscale, forse è utile rammentare la *Rum and Paris* di Pascal → ragionamento sviluppato da Pascal, il quale si occupa delle argomentazioni sull'esistenza di Dio. Pascal, che vive in un clima culturale razionalistico, capisce che le argomentazioni razionali per trovare l'esistenza di dio sono fallaci → ne inventa una nuova: credere in dio conviene. Immaginiamo di essere un giocatore di dadi. Quando decidiamo se scommettere o no, facciamo un pay-off → possiamo fare una scelta che ha un costo e che può portare ad un vantaggio o ad uno svantaggio. La vincita è 100, la probabilità è del 50% ed il costo è 30, lo facciamo. Credere in dio non costa molto, non si devono fare peccati mortali, ma conviene. Se dio, però, non esiste, abbiamo fatto dei sacrifici per niente. Se invece li abbiamo fatti e dio esiste, abbiamo vinto il paradiso → quando siamo in una situazione di incertezza e dobbiamo scegliere da che parte stare, se dobbiamo puntare su una delle due interpretazioni della crisi, una interpretazione troppo sbilanciata sui differenziali di competitività, avrebbe richiesto una profonda innovazione delle strutture politiche-giuridiche comunitarie e questo sarebbe stato troppo difficile per il tempo → progetto difficilissimo e destinato al fallimento, con la conseguenza che la moneta non sarebbe sopravvissuta. Puntare sulla disciplina fiscale ha avuto sì conseguenze macroeconomiche non soddisfacenti, ma ha permesso di salvarsi, di operare riforme che potevamo permetterci, senza sconvolgere un edificio già traballante.

L'interpretazione della crisi più gettonata è incentrata sulla disciplina fiscale, perché altro avrebbe comportato di riaprire la costituzione europea, cantiere faticosamente chiuso 3 anni prima con il trattato di Lisbona, e che non si poteva in quel momento di crisi.

La lettura incentrata sul n. 1 porta come reazione ad un indurimento delle fiscal rules e dei controlli sulla disciplina fiscale statale, aumentando i poteri di controllo e direzione delle istituzioni europee, con ricadute in materia finanziaria, ma anche sulla più generale politica economica. Ma, prendendo atto che c'è stato anche un problema di divergenza delle performance, ci inventiamo una procedura per squilibri macro-economici onde cercare di tenere sotto controllo questo aspetto.

Prima di arrivare a ciò, dobbiamo gestire l'emergenza. Un ruolo chiave è quello svolto dal BC, nel senso che possiamo rivedere le regole, indurire le fiscal rules ed imporre austerità, ma tutto questo produrrà effetti a lungo termine. Nel breve termine, servono misure emergenziali:

- a) Istituzione dei fondi salva stati, che sono due:
 - Iniziativa autonoma della commissione che nei margini de proprio bilancio prova a fare qualcosa, che però non è sufficiente
 - Iniziativa dei singoli stati membri per correre in aiuto degli stati che in quel frangente stavano incontrando le maggiori difficoltà nella gestione del proprio debito pubblico (Grecia). La prima versione di questo, da un pov giuridico, è curiosa → è una società di diritto privato di Lussemburgo che viene costituita dagli stati membri, autorizzata ad indebitarsi sul mercato dei capitali (emettere bond per raccogliere sul mercato provviste finanziarie) con la garanzia che le passività della società sono garantite dagli stati pro quota, in modo da permetterle di indebitarsi ad un tasso di interesse conveniente. Pro quota significa che ogni stato garantisce una percentuale delle passività della società

corrispondente alla quota che il singolo stato ha nel capitale della BCE. L'erogazione dei prestiti del fondo sono soggette al principio di stretta condizionalità → il paese beneficiario, prima di essere ammesso al beneficio, deve stipulare un memorandum of understanding con 3 soggetti che agiscono in nome e per conto del fondo (commissione, fondo monetario internazionale e BCE) che è costituito da una serie di impegni che lo stato in difficoltà finanziaria assume per ciò che concerne il proprio sistema economico (alcune riforme da attuare, alcune riduzioni della spesa corrente, alcune dismissioni del patrimonio pubblico ecc. ← iniziative che dovrebbero garantire 1. Che lo stato sia in grado di tornare a finanziarsi nel modo ordinario sui mercati nel breve periodo 2. Che sia in grado di restituire al fondo quanto ottenuto in prestiti. Questo è importante perché, se è vero che nasce come società-veicolo, questo è il primo passo verso l'istituzione di un vero e proprio "ente" perfettamente integrato nel diritto europeo (europea stability mechanism - MES), il quale, a differenza del fondo originario, è in primo luogo un'istituzione pubblica governata da alcuni organi previsti dal suo trattato istitutivo, e che trova nell'art. 136 del Trattato la sua base giuridica. La **stretta condizionalità** gioca un ruolo molto importante → nel 125 esiste una previsione secondo la quale gli stati NON si fanno carico delle passività di uno stato membro, per prevenire l'azzardo morale sia dello stato che anche dei mercati. Per salvare quantomeno la prima delle due finalità (sentenza Pringle), possiamo ammettere in via eccezionale che la garanzia della stabilità complessiva dell'UE gli stati derogano al divieto di bail out, ma a condizione che impongano che l'assistenza finanziaria avvenga sotto stretta condizionalità.

b) Iniziative poste in essere dalla BCE e ce ne interessano 4, due dei quali sono posti in essere fin dalle prime fasi della crisi del debito (le prime due):

- **SMP – securities smart program**
- **LTRO – long term refinancing operations**

→ due programmi apparentemente diversi ma nodali per gestire l'emergenza.

LTRO → operazioni di rifinanziamento del mercato bancario attraverso la concessione da parte della BCE di prestiti a tassi agevolati alle istituzioni bancarie dell'eurozona. La caratteristica è che sono finanziamenti triennali (non breve periodo), forniti ad un tasso di interesse molto vantaggioso.

Quest'ultimo è "compensato" dalla necessità di deposito di un collaterale a garanzia del prestito. Noi siamo banca Intesa che abbiamo bisogno di soldi, riceviamo un finanziamento di 1 mlrd, dobbiamo depositare a garanzia del prestito un collaterale (es. titoli) di pari importo. Perché è importante? Nell'ottica della crisi del debito è chiaro che il primo problema sono i tassi di interesse. Ci sono alcuni paesi che non possono più accedere al mercato del credito a condizioni finanziarie ragionevoli e quando i tassi di interesse crescono, c'è la necessità di rifinanziare il debito in scadenza → nel giro di qualche anno si passa da un debito di tassi di interesse al 2% ad uno magari del 6% → triplicarsi dei costi del servizio del debito. Se io pago il 2% del PIL ed il mio debito è il 100% del PIL, per avere avanzo primario pari a 0, devo avere entrate fiscali che sono il 2% del Pil superiori alle uscite. Se da 2% passiamo al 6%, c'è un 4% del PIL in più → troppi soldi.

Cosa c'entrano le banche? C'entrano, in quanto – specie per alcuni paesi – la gran parte del debito pubblico nazionale è nelle mani delle banche (es. Italia). Cosa significa questo? Significa che le banche soffrono per la crisi dei mutui subprime, e quindi hanno poche risorse + i tassi di interesse prescelti, per una banca che detiene nel proprio portafoglio molti titoli del debito pubblico di precedente emissione, è una iattura, perché la banca quando compra titoli del debito pubblico deve operare una valutazione a prezzi di mercato degli stessi. Cosa accade se ho un titolo emesso nel 2011 che rende l'1% ed i tassi sono passati dall'1 al 5%? Che il titolo si deprezza, perché con la stessa quantità di soldi posso comprare dei titoli più profittevoli. È una perdita che devo coprire → meno risorse per comprare titoli di nuova emissione → meno domanda → aumenta il tasso di interesse → circolo vizioso.

In più, se ci sono operatori di mercato che si accorgono di questa dinamica, possono anche fare speculazione amplificando il fenomeno.

A cosa servono quindi le LTRO? Per dare alle banche la provvista finanziaria per stare a galla.

Tra i titoli che possono essere lasciati in deposito a garanzia ci sono i titoli di stato.

SMP → programma di acquisto da parte della BCE di titoli del debito pubblico di uno specifico paese in difficoltà. La BCE non è totalmente libera di comprare i titoli di debito pubblico che vuole → **capital key**. Quando la BCE compra titoli di debito pubblico dei paesi dell'eurozona lo deve fare in proporzione alle quote di capitale che ciascuno stato membro ha nel suo capitale medesimo. In questo caso dobbiamo comprare i titoli di uno specifico stato e non vogliamo farlo per tutti i singoli paesi. Dobbiamo uscire dalla logica della capital key che all'epoca era applicata ad ogni operazione di acquisto. Se la BCE compra titoli di debito pubblico di un singolo paese, per di più di un paese indebitato, non è questa una facilitazione creditizia? Rischia di esserlo → all'interno del board della BCE ci sono molti contrasti. La mediazione sta sempre nella stretta condizionalità. Quando la BCE si avvia a comprare titolo di debito pubblico di uno stesso paese nella SMP, è solita inviare al paese interessato una lettera con cui suggerisce alcune iniziative di politica economica, facendo presente che l'accettazione della lettera è condicio sine qua non per dare attuazione al programma SMP.

Ad agosto 2011 si inizia a parlare di una lettera mandata dal presidente della BCE al governo italiano → era per attivare il SMP per l'Italia.

È una lettera problematica, perché la BCE non può dare indicazioni ai governi degli stati membri → va oltre → problema.

Secondo problema è che il SMP è un programma un po' povero. L'attivazione nel nostro Paese del SMP non produce grandi effetti.

Cosa notiamo qui? Se abbiamo detto che LTRO sono formalmente indirizzati alle banche, ma on l'obiettivo di dare alle banche la possibilità di comprare titoli e quindi di salvare gli stati, se pensiamo alla dinamica dei tassi di interesse che determinano il deprezzamento dei titoli nel portafoglio delle banche, **in realtà l'SMP cerca di limitare i tassi d'interesse e di preservare i bilanci delle banche. Nella misura in cui la BCE inizia a garantire che i tassi non salgono al di sopra di una certa %, le banche che comprano titoli di debito pubblico sono rassicurate che non ci sono futuri rischi da correre.**

Inizia una fase una psicosi collettiva rispetto allo **spread**, non perché non sia importante (ci dice il differenziale sui tassi di interesse pagati dall'operatore pubblico nei paesi europei; 100 punti di spread significa che lo stato paga l'1% in più rispetto alla Germania a parità di quantità di titoli). Perché lo spread diventa così importante? **1. Minaccia la stabilità della finanza pubblica** (poi bisogna ripagare il debito → esborso di una maggiore % del PIL), **2. il tasso di interesse pagato dall'operatore pubblico finisce per essere un tasso di riferimento anche nell'economia reale** → questo significa che abbiamo la BCE, la quale è deputata al governo delle grandezze di carattere monetario (e quindi prevede anche il tasso base che è stato aumentato recentemente per calmierare l'inflazione) ed eventualmente è in grado anche di governare altre grandezze monetarie. **È importante il tasso di interesse perché la variazione dello stesso incide sull'inflazione (e quindi sulla capacità della moneta di essere riserva di valore) ed in un'area valutaria come quella comunitaria l'inflazione dovrebbe essere uniforme** (altrimenti non sarebbe più davvero un'area valutaria e smetterebbe di esistere una moneta unica). Allo stesso modo se i tassi di interesse praticati dall'economia reale sono particolarmente divergenti, questo è un problema per la politica monetaria, perché una parte dell'area avrà credito a basso costo ed una ne avrà ad alto costo. Perché gli spread minacciano la "cinghia di trasmissione" della politica monetaria? Perché **gli operatori privati non si finanziano mai ad un costo inferiore rispetto all'operatore pubblico** → l'operatore privato del paese con spread al 500, egli si finanzia a 5 volte di più rispetto ad altri paesi. Se sono soggetti dell'economia reale (es. impresa edile), questi soffrono il rischio paese, cioè il rischio che un paese faccia default → incide sul sistema dei pagamenti, sulla solvibilità delle imprese. È praticamente impossibile per un operatore finanziarsi a prezzo minore rispetto all'operatore pubblico.

Un'ulteriore conseguenza immediata è che questo tende ad enfatizzare le divergenze delle performance economiche delle singole economie nazionali. Il paese che ha tasso di interesse molto più alto avrà imprese che faticano ad ottenere crediti, ad investire, ad innovare, perderanno quote sui mercati nazionali → rischio di un circolo vizioso.

La BCE prende atto del fallimento dello SMP (LTRO funziona ma non basta) → il fallimento è dovuto in primo luogo al carattere predeterminato delle risorse impiegate. I mercati finanziari che stanno speculando sulla instabilità dell'euro finiscono per ritenere che possono battere il BC perché egli si è legato le mani ponendosi un limite di spesa → **nascono le OMT** → "whatever it takes" → si farà tutto quello che è

necessario per salvare la moneta unica e per garantire la stabilità dell'eurozona. **Il primo carattere delle OMT è che il loro importo non è predeterminato.** Saranno investiti i soldi che saranno sufficienti. Infatti, la BCE lancia le OMT nel 2012 ed in breve tempo gli spread si sgonfiano e la speculazione cede e smette di puntare (non tanto sul fallimento dei sistemi paese, questo non se lo aspettava nessuno) la **rottura della moneta unica ed il ritorno alle lire dei titoli di stato con perdite nette importanti con riguardo ai tassi di cambio** ← rischio che gonfiava la speculazione.

C'è un'altra caratteristica degli OMT → abbiamo parlato spesso della neutralità del BC e della sua indipendenza. Le indicazioni che la BCE dava ai paesi di cui acquistava i titoli con la SMP erano problematiche → la BCE non era legittimata, non aveva base giuridica per farlo. Nel frattempo, abbiamo istituzionalizzato il MES, modificando il 136 → ausilio per gli stati in difficoltà. *La condizionalità, quindi, è qualcosa che viene già imposto laddove intervenga il fondo salva-stati.*

La BCE pensa che se la condizionalità la impone già il MES, è inutile imporla di nuovo. **Le OMT saranno usate solo per acquistare titoli di debito pubblico di stati che già usufruiscono del MES → intervento sussidiario rispetto a quanto posto in essere dagli stati in sede di MES** → si risolve il problema della lettera (vd lez. precedente) → **le OMT sono un rafforzamento del MES.** Il MES ha una capacità di spesa complessiva di circa 700mlrd di euro. Le OMT da un lato danno un messaggio forte ai mercati sulla stabilità dell'eurozona e sul fatto che l'eurozona non si disintegrerà, dall'altro lato vanno a completare il disegno in funzione stabilizzatrice sotteso al MES.

Stante l'art. 123 par. 2 TFUE, anche le OMT intervengono solo sul mercato secondario → no acquisti sul mercato primario.

La storia delle OMT affascinante per il fatto che il tribunale costituzionale federale tedesco riceve un ricorso da parte di alcuni cittadini tedeschi contro le OMT stesse, sostenendo che dal pov del diritto UE queste presentano dei problemi e che quindi la BCE abbia prevaricato le sue attribuzioni. I punti su cui i cittadini insistono sono:

- 1) **Le OMT non presentano un periodo minimo di raffreddamento tra l'acquisto sul mercato primato ed il riacquisto da parte della BCE.** Noi abbiamo un divieto di acquisto sul mercato primario, ma se permettiamo che la BCE acquisti i titoli italiani 10 minuti dopo che le ha acquistate banca Intesa, circumnavighiamo il divieto → fa venire meno il corretto funzionamento del meccanismo di mercato che dovrebbe essere alla base della definizione del tasso di interesse → la BCE va ad incidere sul meccanismo di funzionamento del mercato definendo il tasso di interesse.
- 2) **Ammontare non predeterminato** → uno dei dogmi corretti del tribunale tedesco è che sulle risorse del sistema economico tedesco deve avere il controllo il Bundestag. Poi questo può decidere di partecipare al MES e di impegnarsi a garantire le passività del MES fino a 100mlrd. Ma un conto è questo, un conto è dare via libera ad un piano di acquisti di ammontare non pre-determinato. La base monetaria ha senso perché è la moneta che coinvolge certi sistemi economici. Se l'euro fosse la moneta di un altro stato, avrebbe un altro valore, in quanto dietro al valore di una moneta si trova l'economia di uno stato. un acquisto di qualunque tipo di titoli con massa monetaria comune è un impiego di risorse comuni. Il fatto che non sia predeterminato è qualcosa che viola la sovranità del governo tedesco.
- 3) **Cittadini e Bundestag fanno altre critiche**

Il Bundestag, ricevute le lamentele, cosa fa? Ha giurisdizione sull'opera della BCE? No, al massimo la ha sulla BUBA (Bundesbank). Il Bundestag non può annullare le OMT, può al massimo impedire alla BUBA di parteciparvi. Per la prima volta, la Bundestag fa un rinvio pregiudiziale alla ECJ → da un pov dei rapporti tra le corti è un momento di svolta. L'ultima corte costituzionale che resisteva all'idea della ECJ per la prima volta viene meno + corte costituzionale di un paese come la Germania. Richiede delle indicazioni utili per capire come interpretare gli OMT → **la ECJ difende il lavoro della BCE dicendo che l'adozione dell'OMT rientra a pieno titolo nella politica monetaria e cioè che la trasmissione della politica monetaria era eccessivamente messa in crisi dall'allargamento degli spread** e che, con riferimento alle due critiche viste, che queste sono fondate, ma che **la BCE aveva provveduto ad individuare un termine minimo tra l'immissione nel mercato primario ed il riacquisto + la BCE aveva, nei propri regolamenti interni, stabilito un ammontare massimo** (l'importo è predeterminato ma non è comunicato ai mercati affinché i mercati non ne vengano a conoscenza).

Queste OMT, in realtà, non sono mai state utilizzate. I mercati si sono freddati dopo che queste sono state messe sul tavolo, ma non sono state usate.

Tutto il processo di cui abbiamo detto (Bundestag che adisce la ECJ) avviene sulla base di un inesistente atto giuridico → delle OMT abbiamo il comunicato stampa della BCE che giuridicamente non è nulla. Non è una legge, non è un regolamento. Niente di giuridicamente rilevante.

Abbiamo poi un'ultima azione che l'avvio tra il 2014 ed il 2015 di politiche monetarie non convenzionali da parte della BCE sulla falsa riga di quelle della FED e di altre banche centrali nazionali, al fine di rifornire liquidità al sistema finanziario (piegato dalla crisi del 2008) e ad un'economia reale in grande sofferenza. All'interno di questi c'è un piano di acquisti importante anche di titoli del debito pubblico, al di là del rispetto puntuale della capital key → la BCE dal 2015 ha comprato quantitativi ingenti di titoli del debito pubblico di paesi dell'eurozona senza rispettare la regola della capital key → questo ci ha garantito tassi di interesse su titoli del debito pubblico italiano moderati.

Questa operazione deve muoversi tra l'infelice situazione economica (crisi 2008 – pandemia – crisi energia e guerra) e l'inflazione da combattere.

Le modifiche del patto di stabilità e crescita:

Nella sua formulazione originaria conteneva due regole sostantive (3% di deficit in termini contabili e debito al di sotto del 60% del PIL). Oltre a queste due regole ci sono numerose regole per garantire l'osservanza del patto di stabilità e crescita, che prendono in nome di **braccio preventivo** (mira a spingere gli stati verso il rispetto del patto) e **braccio correttivo** (scattano qualora vi sia un'infrazione di una certa entità da parte di uno dei paesi membri).

Queste regole si rivolgono sia ai paesi dell'eurozona che ai paesi dell'UE che non fanno parte dell'eurozona. Questo perché, quando creiamo l'unione economica e monetaria, crediamo che ci sia una prima fase che coinvolgerà solo parte dei paesi europei e che gli altri paesi piano piano aderiranno all'unione monetaria/economica stessa. I paesi che non saranno entrati dovrebbero fare un piano di convergenza per convergere verso l'eurozona.

Il patto di stabilità e crescita conosce una prima innovazione nel 2005 con il passaggio da una regola sul deficit in termini contabili all'utilizzo di regole sul deficit di carattere strutturale (correzione del saldo di bilancio x l'andamento del ciclo). Anche perché si capisce che scattano qualora vi sia un'infrazione di una certa entità da parte di uno dei paesi membri.

Ha una fondamentale **vocazione pro ciclica** → quando le cose vanno bene, il sistema economico è in una fase di espansione. Viceversa, se siamo in fase di recessione si aggrava la crisi per rientrare nella soglia del 3%.

→ viene sostituita con l'idea di regola di bilancio che guardi in primo luogo al saldo strutturale per muoversi verso il pareggio di bilancio. Con la crisi questo approccio viene rafforzato, prevedendo che gli **stati europei hanno ciascuno un obiettivo di bilancio di medio termine (MTO – medium term objective), il quale è vicino al pareggio di bilancio.** Inizialmente è un deficit massimo dell'1%. Il patto di stabilità non chiede di centrare l'MTO immediatamente, ma chiede dei processi di avvicinamento all'MTO. Gli stati si sforzano, anno dopo anno, di avvicinarsi all'MTO, per cercare di raggiungerlo in 5/7 anni → regole che entrano in vigore con flessibilità e che consentono un allontanamento temporaneo dal percorso a fronte di crisi improvvise.

In più, il patto ed il braccio correttivo sono inseriti nel *semestre di coordinamento* → motivo per cui il coordinamento debole delle politiche economiche nazionali viene irrigidito con l'istituzione del semestre di coordinamento.

Le regole di bilancio vengono irrigidite dall'adozione di un atto molto contestato, che è il Fiscal Compact, il quale interviene anzitutto a ribadire l'innovazione del patto definendo l'MTO in modo più preciso (**deficit strutturale dello 0.5% del PIL**). Le parti si impegnano a garantire una rapida convergenza verso questo obiettivo. La differenza con prima è che le parti si impegnano a cercare di avvicinarsi il prima possibile a questo obiettivo. Inoltre, **le parti si impegnano ad inserire nella propria legislazione dei meccanismi automatici di correzione**, laddove in corso d'opera si verifichi un disallineamento tra le performance reali e quelle scritte nel documento di programmazione economico-finanziaria. Questi meccanismi automatici di correzione nel nostro paese non è altro che l'aumento dell'IVA.

Lo 0.5% è il valore normale previsto in generale.

Il fiscal compact ha due clausole:

1. **Permissiva** → stati che hanno una situazione debitoria considerata molto buona possono chiedere che il loro MTO sia 1% e non 0.5%
2. **Rigida** → gli stati con alto debito (e superano il 60% nel rapporto debito/PIL) hanno un MTO rivisto al fine di garantire che in un orizzonte ventennale il loro debito complessivo torni sotto il 60%.

L'ultimo problema riguarda la **costituzionalizzazione del Fiscal Compact** da parte di tutti i paesi dell'UE. Una delle innovazioni prodotte dalla crisi è un maggiore coordinamento delle politiche economiche nazionali che si attua grazie al **semestre europeo** (che non è il semestre europeo di presidenza) → ha luogo nei primi 6 mesi di ogni anno e parte tra gennaio e febbraio con *l'elaborazione da parte della Commissione degli indirizzi di massima delle politiche economiche statali*. La Commissione elabora linee generali sulla politica economica che i diversi paesi dovrebbero seguire. *Successivamente, viene poi inoltrata al consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dei diversi paesi che compongono l'UE* → fa un documento, lo inoltra al consiglio europeo (capi di stato e di governo) per acquisirne il *parere e le eventuali indicazioni e declina questi indirizzi di massima nei confronti dei diversi paesi, adottando alla fine una raccomandazione che contiene appunto questi indirizzi di massima*.

Sulla base di questi indirizzi di massima, *la palla passa ai paesi membri che entro aprile devono presentare alle istituzioni UE i programmi di stabilità* (eurozona – è la bozza della legge di bilancio che individua i saldi, avanzo primario, deficit ecc. e presenta anche il piano nazionale di riforma. Il bilancio non è più un documento a sé stante, ma viene presentato in un contesto più ampio, con particolare riferimento alle iniziative che il paese che lo presenta intende porre in essere dal pov delle riforme strutturali, cioè che mirano a migliorare l'ambiente competitivo di mercato) *e convergenza* (paesi non eurozona).

Una particolare attenzione è riservata alla materia dell'occupazione, che ha una natura biface → da un lato ha ricadute evidenti in materia sociale, dall'altro lato l'occupazione è lo specchio delle condizioni di utilizzo del lavoro (uno dei due fattori della produzione; l'altro è il capitale).

Infine, il semestre europeo si chiude con la cd sorveglianza di bilancio (processo di valutazione dei programmi di stabilità e convergenza nel quadro della politica economica da parte delle istituzioni europee per verificare il corretto adempimento agli indirizzi generali della politica economica definiti all'inizio del semestre ed anche la corrispondenza del patto di stabilità e crescita e del Fiscal Compact).

In realtà, non si chiude qui → nella seconda parte dell'anno, quando i parlamenti sono chiamati ad approvare il documento di bilancio, i paesi dell'eurozona devono presentare anche il draft della legge di bilancio per un ultimo check.

Ora ci occupiamo dell'**ultima innovazione significativa dell'assetto istituzionale UE relativo alla politica economico-finanziaria** → **procedura per gli squilibri macroeconomici** normata dal **regolamento 1176/2011**. Questa procedura si articola su una pluralità di livelli:

- **meccanismo di allerta** → insieme di indicatori, accompagnati da soglie, che hanno la funzione di tenere sotto controllo gli andamenti dell'economia dei paesi membri. Servono ad allertare la commissione qualora ci sia qualcosa che non va nelle performance economiche di uno dei paesi membri. Sulla base di questa risultanza la commissione può decidere di sottoporre alcuni paesi a un esame approfondito volto a verificare la presenza e l'eventuale entità di squilibri macro-economici:
 - **squilibri macroeconomici tout court** → non eccessivo → non in grado di mettere a repentaglio la stabilità macroeconomica degli altri paesi europei o della stabilità comunitaria nel suo complesso
 - **squilibri macroeconomici eccessivi** → sussiste il rischio di cui sopra

Le conseguenze dei due tipi di squilibrio sono ovviamente diverse. Laddove siamo davanti ad uno squilibrio non eccessivo, semplicemente di ciò si tiene conto all'interno del semestre UE → il paese sarà destinatario di indicazioni aggiuntive per evitare che questi squilibri non diventino eccessivi. Viceversa, quando lo squilibrio è eccessivo, la reazione delle istituzioni è più significativa → si tratta di dare avvio ad una serie di misure di carattere correttivo.

Chiude il quadro il **regolamento 1174/2011**, il quale fornisce questa procedura prevedendo un significativo apparato sanzionatorio.

Vediamo anzitutto il **meccanismo di allerta**, il quale si articola in una serie di indicatori che nel loro insieme compongono un quadro di valutazione. Gli indicatori sono molto diversi uno dall'altro → vanno a saggiare diversi aspetti del quadro economico nazionale dei singoli paesi. **Ciascuno di questi indicatori è accompagnato da soglie (una o due), il superamento delle quali determina una potenziale criticità.** In alcuni casi si ha criticità se l'indicatore sale al di sopra di una certa soglia (la soglia è singola), oppure in altri casi ci sono due soglie e la criticità si ha sia nel caso in cui si sforzi da un lato che dall'altro.

Il superamento delle soglie fa scattare il meccanismo di allerta → suggerisce alla commissione che c'è qualcosa che non funziona. Qual è la conseguenza del superamento di una o più soglie? La commissione è investita del potere di dare avvio all'analisi approfondita e questo è un potere discrezionale e non un dovere.

Gli indicatori possono essere divisi in 2 grandi famiglie:

- **squilibri di carattere prevalentemente interno** domestico, ad es. la variazione annua del prezzo delle abitazioni, in quanto le crisi di carattere finanziario di solito hanno a che fare con le bolle immobiliari (le bolle immobiliari possono essere l'innescò di una crisi finanziaria di ampia portata. In molti paesi, il numero di prestiti bancari concessi alle famiglie è alto, in primo luogo, con riguardo a mutui concessi per acquisto di immobili + è usuale nelle attività delle istituzioni bancarie ed assicurative avere un certo patrimonio immobiliare come investimento di garanzia → se questi sono molto sopravvalutati, può esserci un problema per la stabilità finanziaria del paese.
 - **credito al settore privato** → la variazione % sull'andamento del PIL
 - **debito del settore privato in % sul PIL** → nei primi 10 anni di vita dell'unione economica e monetaria ci si è concentrati molto sul debito dell'operatore pubblico, ma questo non chiude il problema del debito di un paese ← il suo debito va ad accompagnarsi a quello delle famiglie e delle imprese.
 - **tasso di disoccupazione (annuale e triennale)** → il lavoro è uno dei due fattori della produzione → crescita della disoccupazione molto problematica anche dal pov della stabilità macroeconomica
 - **passività del settore finanziario**
- **squilibri esterni legati alla competitività del sistema-paese** →
 - **saldo delle partite correnti** → sono la bilancia commerciale e la bilancia dei pagamenti, che sono due elementi importanti per capire la competitività di un paese come sta andando. Un paese che ha ogni anno un saldo della bilancia commerciale negativo è un paese che sta consumando più di quanto produce. Se andiamo a vedere la competitività ci interessa di più la bilancia dei pagamenti.
 - **posizione patrimoniale netta sull'estero**
 - **tasso di cambio effettivo reale** → non serve necessariamente essere tutti parte dell'euro, ma si può calcolare anche tra paesi che hanno la stessa moneta, andando a vedere nella sostanza come si muove il costo della vita reciproca nei diversi paesi. Una moneta unica, quando siamo in un'area valutaria (e quindi ci sono diversi operatori economici, con bilanci pubblici diversi ecc., che però condividono una stessa moneta), rischia di diventare un sistema di cambi fissi fortemente irrigidimentato, in cui abbiamo l'euro Francia, l'euro Germania, l'euro Italia ecc. che iniziano a muoversi con dinamiche autonome → squilibri di carattere macro-economico.
 - **quota del mercato delle esportazioni** → non parliamo di bilancia commerciale, ma sui mercati internazionali, come cambia la posizione di un paese? Ci serve capire la traiettoria di quel paese. Un paese che una bilancia commerciale un po' deteriorata ma che anno dopo anno conquista sempre più mercati internazionali è un paese più roseo di uno che ha una bilancia commerciale perfetta ma che anno dopo anno vede ridursi le sue quote sui mercati internazionali.
 - **CLUP (costo del lavoro per unità di prodotto) nominale** (variazione annuale e triennale) → importante perché la competitività è data da un lato dalla **produttività del lavoro** (che si

può migliorare con le innovazioni) e dall'altro dall'andamento dei costi (in un sistema in cui c'è una libertà di movimento del capitale, per assioma, la remunerazione del capitale è una variabile esogena (che se dico al capitale che si remunera meno, quello si sposta dove si remunera di più perché è facile da spostare); invece, il costo del lavoro è più facilmente governabile) → ecco perché abbiamo due strade → la ricerca di competitività del sistema paese può promuoversi o sul versante della produttività o sulla diminuzione del fattore costo. Quindi tenere sott'occhio come si muove il costo del lavoro ci fa capire come si sta muovendo il sistema paese e quindi la sua possibilità futura di essere presente sui mercati internazionali o meno.

Il quadro di valutazione si compone di elementi che non sono di immediata conseguenza di decisioni statali. Mentre l'indebitamento è la conseguenza della politica finanziaria, il CLUP, invece, è qualcosa che si afferma sul mercato (non c'è una consequenzialità diretta). La sua finalità di evidenziare potenzialmente la presenza di uno squilibrio e non dà luogo ad automatismi → in caso di presenza di uno squilibrio, sta alla commissione decidere cosa fare, cioè se dare luogo all'esame approfondito o meno.

La scelta della commissione di procedere con un'analisi approfondita può portare a 3 risultati diversi:

- 1) *l'analisi approfondita può portare la commissione a ritenere che non ci sono squilibri*
- 2) *non ci sono squilibri eccessivi* → la conseguenza di ciò è meramente interna al semestre europeo di coordinamento con linee guida più penetranti per lo stato
- 3) *squilibrio eccessivo* → se lo squilibrio economico è eccessivo, la commissione può decidere di dare avvio in concreto alla procedura di contrasto agli squilibri economici eccessivi o soprassedere.
 - *scelta di soprassedere e non aprire la procedura* → perché? Perché la procedura è molto invasiva, è un commissariamento di fatto della politica nazionale → fa sorgere 2 problemi:
 - *problema di legittimazione* → istituzione europea (commissione) che è debole e che impone ad uno stato di prendere decisioni di carattere economiche magari anche molto impopolari ← meglio evitare.
 - *processo molto invasivo che anche lo stato preferisce evitare*

→ fino ad oggi la commissione ha avviato analisi approfondite su vari paesi UE e ha spesso riscontrato squilibri eccessivi, ma ha sempre deciso di non aprire la procedura, ma di avviare una trattazione con il governo in questione.

- *procedura di contrasto agli squilibri eccessivi* → si avvia formalmente con una doppia raccomandazione:
 - *una della commissione verso il consiglio dei ministri Ecofin*. Ha carattere tecnico → individua gli squilibri e le loro cause + contiene indirizzi e strategie su come risolvere i problemi che producono quegli squilibri → la raccomandazione è un macro-programma di politica economica volto a consentire al paese di fare i conti con i suoi problemi economici. Inoltre, la raccomandazione è anche rivedibile qualora cambino le condizioni di contesto.
 - *raccomandazione del consiglio che fa propria quella della commissione*

A questo punto lo stato membro deve presentare alle istituzioni UE il **c.d. piano di azione correttivo** → elenco di misure e di tempistiche coerenti con la raccomandazione ricevuta in grado di dare positiva e congrua attuazione alle medesime. Il piano di azione correttivo fa propria l'analisi, fa propri i suggerimenti e li declina in misure più puntuali con anche un calendario di attuazione.

Non basta fare il piano d'azione → durante tutta la procedura, la commissione è incaricata di operare un puntuale monitoraggio sull'attuazione del piano. A tal fine, la commissione effettua delle missioni di sorveglianza → art. 13 → dà agli ispettori UE alcune prerogative di accesso ai documenti del governo affinché il monitoraggio sia efficace. il monitoraggio porta ad una valutazione dei risultati raggiunti.

Sulla base del monitoraggio, la commissione valuta se le misure indicate siano state o meno puntualmente eseguite.

Laddove la commissione individui un inadempimento significativo, adotta una raccomandazione che individua l'inadempimento e quali sono le misure per correggerlo, assegnando allo stato un termine per provvedere.

La raccomandazione non è indirizzata allo stato, ma al consiglio nella composizione dei ministri Ecofin, il quale la fa propria automaticamente, salvo che non decida di discostarsene con maggioranza qualificata. Viceversa, quando sulla base del monitoraggio la commissione verifica che il piano d'azione correttivo è stato eseguito la procedura non è finita, ma è **sospesa** → può essere riattivata da un momento all'altro, perché quello che interessa è che lo stato abbia risolto i suoi problemi → fin quando gli squilibri macroeconomici non sono risolti, la procedura è sospesa e non eliminata. E se la commissione ha seguito un indirizzo di politica economica che, messo in atto dallo stato, si è dimostrato inadeguato? Di chi è la colpa? Elemento di criticità.

Apparato sanzionatorio → il regolamento 1174 prevede poi **2 tipi di sanzione**:

- **Inadempimento** → deposito infruttifero e sanzione propriamente detta. Laddove lo stato, **ricevuta la raccomandazione sull'inadempimento, non adempia nei termini**, è automaticamente soggetto ad un **deposito infruttifero pari allo 0,1% del suo PIL che si converte automaticamente in sanzione laddove l'inadempimento persista**.
- Se la valutazione sul piano d'azione correttivo è negativa → **lo stato ha un termine per provvedere, ma non è condannato ad un deposito infruttifero. Se al termine del periodo gli viene dato un altro periodo per provvedere e questo di nuovo non adempie → doppio inadempimento → si passa automaticamente alla sanzione.**

IL RAPPORTO TRA MIP E IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA:

In via di principio sono 2 procedura separate, ma una prima interferenza la abbiamo già in caso di squilibri non eccessivi → la raccomandazione è solo preventiva ed entra nel semestre europeo di coordinamento, quindi nel processo che porta alla garanzia dell'applicazione del patto.

Seconda interferenza → le regole del patto e la filosofia di fondo incidono anche sulle misure suggerite dalle istituzioni europee e messe in pratica dagli stati. Di solito ci si muove in un'ottica di integrazione tramite il mercato, e quindi anche le misure suggerite devono essere coerenti con questo disegno complessivo. La commissione non può suggerire una politica fiscale espansiva per rilanciare il sistema economico incentivando la domanda, perché questo è contrario al patto → le misure devono essere coerenti con il patto e con gli indirizzi di massima in merito alle politiche economiche europee.

Altra considerazione → tutte le analisi svolte nella procedura di cui ci occupiamo sono dati che saranno usati dalle istituzioni europee in tutte le procedure di coordinamento economico-finanziario, in particolare per quanto riguarda il calcolo dell'output gap. Per calcolare il saldo di bilancio partiamo dall'output gap. Sulla base di certi studi, abbiamo maggiori strumenti per capire quale è la crescita potenziale del paese. Se un paese ci sembra in squilibrio macroeconomico, questo si rifletterà necessariamente in una riduzione dell'output gap, rendendo più stringenti le regole di bilancio.

IL REGOLAMENTO SULLA TASSONOMIA:

Regolamento 2088/2020. Uno dei problemi della transizione ecologica è il suo finanziamento. Certo, la finanza pubblica dà una mano (mobilita risorse ed indica obiettivi), ma come tutte le grandi trasformazioni, non basta l'opera di un unico operatore. **Uno dei problemi che dobbiamo affrontare è come stimolare l'investimento privato a contribuire all'opera della transazione ecologica.** Da questo punto di vista possiamo contare su un effetto benefico, ma c'è un problema da risolvere:

- Da un lato, per fortuna, **in parte anche sulla base di ragionamenti strettamente economici, la promozione di modalità più ecocompatibili nella produzione di beni e servizi permette di guadagnare qualcosa in termini di competitività** → in alcuni casi il mercato potrebbe avere già di per sé la tendenza a fare proprio questo obiettivo.
- **Dall'altro lato è anche una sfida che in qualche misura viene sentita non solo a livello istituzionale, ma anche a livello di cittadinanza** → gli investimenti verdi sono diventati un po' di moda → nel promuovere un investimento si tende a far presente che ci sono degli aspetti etico-politici che possono soddisfare gli investitori.

Questo ci porta dritti al cuore del problema → quello del c.d. green washing → se si propone al mercato un investimento verde, ci deve essere un minimo di garanzia che quell'investimento sia davvero verde. Ma che cos'è un investimento verde? È quell'investimento che promuove la transizione ecologica, ma se vogliamo promuovere, incentivare gli operatori di mercato a tenere in considerazione questa sfida nelle loro scelte di investimento dobbiamo farlo meglio e a questo serve il regolamento sulla tassonomia, in modo che a tutti in UE sia chiaro cos'è un investimento verde e cosa no → evitare i possibili comportamenti opportunistici. Ecco la necessità di un regolamento che faccia chiarezza → necessità di arrivare ad un lessico comune sugli investimenti sostenibili → regolamento sulle tassonomie → nella sua sintesi più estrema si basa su due elementi portanti:

- 1) Definizione degli ambiti e degli obiettivi sulla base dei quali possiamo classificare come verde un investimento → aspetto propriamente normativo del regolamento → definire in via generale e astratta quale sia il carattere fondamentale di un investimento verde
- 2) Parte più istituzionale, che riguarda l'attività successiva delle istituzioni → assegnazione alla commissione del potere di dettagliare i principi previsti in via generale e estratta dal regolamento.

In primo luogo, articolo fondamentale è il 9 → un investimento è sostenibile nella misura in cui sia volto a promuovere uno degli obiettivi indicati all'art. 9. Gli obiettivi alternativi sono 6:

1. Mitigazione dei cambiamenti climatici
2. Adattamento ai cambiamenti climatici
3. Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine
4. Transazione verso un'economia circolare
5. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento
6. Ripristino della biodiversità e degli ecosistemi

Limitandoci ai primi due, l'investimento può essere verde se mira a:

- Mitigare i cambiamenti climatici → ad es. creando un impianto di produzione dell'energia elettrica partendo dal vento → impianto eolico. I cambiamenti climatici sono prodotti dall'emissione di anidride carbonica nell'atmosfera → se si riesce a produrre l'energia che serve al sistema economico senza buttare anidride carbonica nell'atmosfera si contribuisce alla mitigazione.
- Una cosa completamente diversa è invece l'adattamento ai cambiamenti climatici → sappiamo che un cambiamento climatico incide sull'andamento reale della temperatura, sulle precipitazioni, ecc... → è necessario adattarsi alle nove condizioni climatiche.

Un investimento verde può essere volto a perseguire un obiettivo, ma può anche ledere ad un obiettivo completamente diverso → l'art. 3 ci dice che un investimento è verde se promuove uno dei 6 obiettivi o se non va ad incidere in maniera negativa e significativa su uno degli altri 5.

→ il primo problema, quindi, è vedere come comporre gli obiettivi. È interessante notare che il regolamento si limita a indicare 6 possibili obiettivi, potenzialmente contraddittori l'uno con l'altro. Un investimento è verde indipendentemente da quello che è l'obiettivo che persegue, nella misura in cui non vada a danneggiare significativamente uno degli altri obiettivi. Quale sia poi il mix prescelto non lo decide l'operatore pubblico, ma lo decide il mercato → non prevediamo una taxis. Ci sono 6 obiettivi, e questo già di per sé in parte è una taxis, ma come declinare quell'obiettivo è lasciato agli operatori privati ← cercando di conciliare cosmos e taxis.

Poi bisogna capire cos'è la mitigazione del cambiamento climatico → la costruzione di un grande impianto di produzione dell'energia elettrica con il fotovoltaico sicuramente può rientrare nella categoria, ma ci sono molte cose che sono borderline. Spetterà alla commissione cercare di capire davvero in concreto se un tipo di investimento possiamo considerarlo qualcosa che rientra.

Nella parte attuativa del regolamento è quella in cui maggiormente sono emersi interessi confliggenti (es. investimenti in energia nucleari ← sono o non sono investimenti verdi?). C'è un margine di discrezionalità di cui è investita la commissione.

Una questione interessante è il c.d. idrogeno blu. L'idrogeno di per sé non è una fonte rinnovabile, bensì un vettore di energia rinnovabile → lo produco consumando energia e l'energia che ho consumato si libera quando brucio l'idrogeno, con il vantaggio che quando si brucia l'idrogeno si crea H₂O → reazione esoenergetica, che quindi produce energia.

Ma come si produce l'idrogeno? Qui c'è la grande battaglia tra l'idrogeno blu e l'idrogeno verde:

- L'idrogeno verde è prodotto solo tramite fonti rinnovabili
- L'idrogeno blu è un po' più complicato → l'idea è quella di prendere un deposito naturale di gas, prelevarlo, bruciarlo e con la combustione produrre energia elettrica, ma strutturare l'impianto in modo tale che l'anidride carbonica non sia liberata nell'atmosfera, ma sia catturata e messa al posto del gas prelevato. Il problema è che in realtà la capacità che abbiamo di stockare l'anidride carbonica è molto bassa (ne catturiamo non più del 50% e il procedimento di cattura è molto energivoro → si riesce a ridurre l'emissione di circa il 15-20% ← motivo per cui l'idrogeno blu è molto discusso).

LAVORO DI GRUPPO 9 – IL PNRR:

Analisi sulle misure adottate a livello europeo, e di conseguenza a livello nazionale, per rilanciare delle economie affossate dalla crisi pandemica. A tal fine, abbiamo deciso di adottare un approccio progressivo, nel senso che l'esposizione verterà su una definizione generale di Next Generation EU e sul suo funzionamento, per poi andare ad analizzare tale misura come implementata nei singoli Paesi attraverso i c.d. Recovery and Resiliency Plans, adottando un approccio comparato. La seconda parte dell'esposizione, invece, si soffermerà sul Piano Nazionale di ripresa e resilienza italiano e in particolare sulla terza missione, ossia quella relativa alla mobilità sostenibile.

La prima questione da affrontare è di tipo definitoria: dobbiamo capire cosa si intenda per Next Generation EU → **il Piano Next Generation EU è uno strumento innovativo attraverso il quale l'UE si è impegnata a raccogliere sui mercati finanziari 723,8 mlrd di € da destinare annualmente, sino al 2026, agli Stati membri per mitigare gli effetti negativi della pandemia sulle economie nazionali e sostenerne il rilancio.** Tale somma dovrà essere raccolta dalla Commissione europea tra il 2021 e il 2024 e verrà suddivisa come segue → 338 mlrd di sovvenzioni e in 385,8 mlrd di prestiti (concessi agli Stati a condizioni favorevoli in ragione del buon rating di credito dell'UE).

È necessario, tuttavia, sottolineare che il Piano racchiude al suo interno un precario equilibrio tra il principio di solidarietà tra gli Stati membri (solidarietà che nel corso della crisi pandemica si è resa di fatto necessaria per mantenere in vita il progetto europeo) e il principio di condizionalità (necessario a sua volta non tanto al mantenimento in vita della UE, ma al suo sviluppo). Per poter accedere alle risorse, infatti, gli Stati membri sono chiamati a presentare i c.d. Recovery and Resiliency Plans → piani di riforme in settori strategici, con i quali si vanno a specificare come e con quali modalità verranno utilizzati i fondi europei. Dal momento che si parla di un così elevato ammontare di fondi e di misure talmente decisive per gli Stati membri, è evidente che non si possa lasciare piena discrezionalità agli stessi soprattutto in merito alla destinazione di tale denaro. Per tale ragione, la Commissione, all'art. 3 del regolamento 2021/241, ha fissato 6 pilastri strategici e tetti minimi di spesa per i piani nazionali:

- transizione verde a cui deve essere indirizzato almeno il 37% dei fondi;
- trasformazione digitale per cui è previsto un minimo di spesa del 20%;
- crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- ed infine, politiche per le generazioni future.

Trattando del piano Next generation EU occorre capire perché si tratta di un cambio di paradigma rispetto al passato. La novità più dirompente del piano consiste nel fatto che, per finanziare tale misura, la Commissione ha assunto, a nome dell'UE, sui mercati finanziari prestiti a tassi più favorevoli rispetto a quelli che la maggior parte degli Stati membri sarebbero riusciti ad ottenere e ne ha redistribuito gli importi. Ciò comporta che questo debito comune dovrà essere ripagato mediante un aumento delle risorse proprie dell'UE e attraverso l'introduzione di nuove tasse a carattere europeo. Da ciò si evince come, a

differenza delle politiche di austerità adottate per far fronte alle precedenti crisi, l'UE, soprattutto in virtù della peculiarità di tale situazione emergenziale, abbia adottato un approccio di carattere diverso, più sociale ← questo verosimilmente è anche legato alla peculiarità della situazione emergenziale che ci siamo trovati ad affrontare.

Dall'analisi degli importi destinati ai diversi Paesi dell'UE, l'elemento che emerge in modo immediato è la disparità di questa suddivisione e questo dipende:

- sia dagli specifici criteri individuati dalle istituzioni europee
- sia dalla scelta di ciascun governo di sole sovvenzioni o anche di prestiti. Tale affermazione può essere analizzata sotto due punti di vista:
 1. le scelte dei governi sembrano derivare da quanto il Covid abbia impattato sui singoli Paesi (come si può notare dal grafico). Da quest'ultimo si evince, infatti, che l'ammontare di fondi destinati ai singoli Paesi è direttamente proporzionale all'impatto della pandemia sul PIL reale.
 2. dall'affermazione precedente si può giungere ad una distinzione tra Paesi contributori e Paesi beneficiari, che si qualificano come tali in base alla differenza rispettivamente positiva o negativa tra i contributi versati e i benefici ottenuti.

	Diminuzione PIL 2020	Diminuzione PIL 2021 <small>Next Generation EU</small>	Importo ricevuto
Germania	4,9%	1,7%	27,9 mld €
Francia	8,1%	2,9%	55,5 mld €
Spagna	10,8%	5,6%	*70 mld €
Italia	8,9%	5,0%	*191,5 mld €

***Spagna:**

- 70 mld in sovvenzioni nel triennio 2021 - 2023
- 70 mld in prestiti eventuali nel triennio 2023-2026

***Italia:**

- 68,9 mld € in sovvenzioni
- 122,6 mld € in prestiti

Partendo da questo secondo pov, andiamo ad analizzare se e come gli importi ricevuti dai singoli stati abbiano comportato un cambio nel rapporto che intercorreva tra il singolo stato membro e l'UE → cambio nella posizione di contribuzione o beneficiario.

Nello specifico, il primo dato che risulta evidente è che la Germania, in virtù di una diminuzione minore del PIL reale e in virtù di una situazione macroeconomica sicuramente più stabile rispetto agli altri stati, ha ricevuto un importo nettamente inferiore agli altri, pari a 27.9 mld di € a titolo di sovvenzioni. Al contrario, l'Italia, in virtù dell'importo ricevuto pari a 191,5 mld di €, su cui in realtà occorre compiere delle valutazioni e delle precisazioni aggiuntive, giustifica un cambio di posizione dell'IT rispetto ai rapporti con l'UE, in quanto l'IT non sarà più un contributore netto, bensì un beneficiario netto.

Prima di analizzare le peculiarità di questo importo, andiamo a vedere due paesi che si pongono in una posizione intermedia rispetto a questi due poli opposti: Francia e Spagna che rispettivamente ricevono 55,5 mld di € e 70 mld di €.

I primi 3 paesi riceveranno fondi esclusivamente nella forma di sovvenzioni, anche se per la Spagna occorre fare una precisazione ◊ in realtà si riceve solo 70mld a titolo di sovvenzioni, bensì queste saranno erogate in un periodo molto più ristretto rispetto a quello degli altri paesi: triennio 2021-2023. Inoltre, la Spagna si è anche riservata la facoltà di richiedere ulteriormente 70mld a titolo di prestito nel triennio successivo 2023-2026. In realtà, dunque, non vi è questa divergenza così significativa tra la Spagna e l'IT che se non sarebbe giustificata da una diminuzione del PIL abbastanza conforme → dietro si cela solo una diversa strategia di politica economica, in quanto la Spagna ha un approccio più ottimistico e presume che in un periodo di tempo molto più breve le iniziative derivanti da questi importi avranno un incentivo sull'attività economica e sul PIL maggiore rispetto agli altri paesi. Mentre invece l'IT ha sicuramente riscontrato la necessità di avere una maggiore liquidità nel breve periodo per utilizzarla come volano per la ripresa economica a lungo termine, anche se poi in realtà occorrerebbe anche fare delle valutazioni aggiuntive su come e quanto una somma di 122,6mld in prestiti, nonostante i tassi di interesse siano bassi, possa impattare nella fiscalità a lungo termine.

L'analisi prosegue prendendo in considerazione come i singoli stati abbiano deciso di usufruire di questi importi ricevuti. Nello specifico, come possiamo vedere in questi grafici redatti da Intesa San Paolo, le politiche, almeno a livello di percentuale, sembrano essere tutto sommato simili tra i vari paesi.

Soprattutto se prendiamo in considerazione la missione sulla transizione verde, risulta evidente come tutti gli stati membri vi stiano destinando la maggior parte dei loro fondi → in realtà, dietro a queste percentuali, si celano delle divergenze → divergenze dovute a scelte di politica economica e strategica e a dei bisogni socioeconomici dei singoli Paesi che chiaramente divergono tra loro.

Infatti, prendendo in considerazione, a titolo esemplificativo, il tema della transizione verde, si può notare che mentre la Germania e la Spagna hanno sicuramente una concentrazione maggiore e un focus sulla mobilità elettrica (con la peculiarità che la Spagna in realtà si concentra, a differenza della Germania che compie tutta una serie di investimenti sullo sviluppo di infrastrutture e di ricariche per auto private, sul settore pubblico e nello specifico, nell'incentivo dei trasporti pubblici).

La Francia e l'IT invece danno un'attenzione maggiore al sistema ferroviario, anche se anche qui vi è una divergenza di fondo:

- Mentre la FR ha come obiettivo la modernizzazione della rete ferroviaria e una serie di investimenti specificamente orientati al trasporto di merci,
- L'IT si concentra sui treni ad alta velocità, ma risulta evidente come vi sia la necessità di recuperare una situazione di riequilibrio tra una condizione del sud e una condizione del nord che sono sicuramente divergenti.

La mobilità sostenibile in conclusione può essere anche letta come uno spunto per fare un ragionamento ed una valutazione di più ampio respiro → come la novità dirompente a livello sovranazionale può essere declinata all'interno del nostro paese ed all'interno del nostro ordinamento, della nostra Cost.

Infatti, se andiamo ad analizzare ed a considerare e valutare gli avvenimenti della storia economica del nostro paese nell'ultimo trentennio, a partire dagli anni '90 circa, alla luce dell'art. 41 Cost. vediamo come prima del covid vi è stata un grandissimo periodo di privatizzazioni, verosimilmente riconducibili ad una condizione precaria a livello macroeconomico del nostro paese → questo ha quantomeno valorizzato maggiormente e messo in luce il co. 1 dell'art. 41 cost. che sancisce la libertà di iniziativa economica privata. Quando invece il covid in primis, ed in secundis anche il PNRR come diramazione del Next Generation EU all'interno del nostro paese, ha consentito di porre in evidenza le due clausole limitative della libertà di iniziativa economica privata:

- Sicurezza → fonte giustificatrice di tutta la normativa emergenziale durante questi ultimi 2 anni
- Utilità sociale → clausola che ha sicuramente una dimensione più strutturale e quindi sembra essere la fonte giustificatrice non solo in questo periodo di emergenza, bensì anche in tutta la normativa che il L. negli anni venturi dovrà porre in essere. Ed in tal senso, sembra anche essere la clausola giustificatrice di buona parte delle riforme e degli investimenti riguardanti la mobilità sostenibile della missione 3 del PNRR.

La missione 3 del PNRR è intitolata infrastrutture per una mobilità sostenibile.

Partiamo da qualche dato tecnico → 25 mld è la cifra che è stata assegnata a questa missione, a cui si aggiungono 7 mld previsti dal PNC (piano nazionale complementare - strumento finanziario diverso, perché finanziato totalmente dallo stato italiano, istituito con il d.l. 59/2021). I 191 mld sono subordinati al superamento dei controlli da parte della commissione UE per quello che riguarda il rispetto della timeline, dei target e degli obiettivi stabiliti. Quando si parla di mobilità sostenibile, in particolare di infrastrutture, è importante tenere conto del rispetto delle timeline, soprattutto per quello che riguarda il cap. 1 della missione 3 → investimenti infrastrutturali dal pov ferroviario. Infatti, la maggior parte di questi investimenti si possono banalizzare sotto la dicitura "grandi opere", che sono per loro stessa natura il tipo di investimento più soggetto ad un aumento di costi e soprattutto a ritardi → sia a valle (in fase realizzativa) che a monte (in fase di progettazione e aggiudicazione amministrativa → il soggetto attuatore individuato dal PNRR deve attuare e inviare un iter multi-step che soprattutto in IT ha una durata potenzialmente biblica; è quindi ovvio che le riforme del PNRR sono mirate alla riduzione di questi ritardi a monte, in modo da garantire uno svolgimento degli investimenti il più in linea con i tempi possibile).

La prima riforma prevista dal capitolo 1 è l'accelerazione dell'iter di approvazione del contratto quinquennale tra il ministero dei trasporti (Matteo Salvini) e RFI (rete ferroviaria italiana). Siamo passati grazie al d.l. 152/2021 da 3 anni a 8 mesi per firmare questo contratto quinquennale → strumento nato nel 1987 che viene sottoscritto dall'amministrazione competente e dalla grande impresa che è stata incaricata di svolgere un qualche investimento ad alto valore sociale e proprio per questo, questo contratto ha dei valori enormi, paragonabili a quelli del PNRR attuale → è necessario che la sua approvazione avvenga in tempi rapidi. Cosa è stato approvato con l'art. 5 d.l. 152? Un passaggio preliminare al parlamento, che approva un atto di indirizzo che regolerà in qualche modo le negoziazioni e soprattutto sono state annullate tutta una serie di duplicazioni amministrative che obbligavano il ministero delle finanze e il ministero dei trasporti ad emanare dei decreti annuali sottoposti al controllo e alla registrazione della corte dei conti ◊ potere fondamentale in uno stato democratico come quello IT, che però esce ridimensionato da questa riforma, anche in quanto il contratto di programma quinquennale deve essere registrato, ma è ammessa con questa nuova norma la registrazione anche parziale → entra in vigore un atto che non ha passato totalmente il controllo della corte dei conti, e che verrà poi integrato.

La seconda riforma invece parla dell'attuazione di certi progetti infrastrutturali molto importanti → problema dei ritardi. L'iter tripartito (progettazione, affidamento, esecuzione) normalmente viene compiuto in circa 4 anni e mezzo in IT → assolutamente troppo, soprattutto a causa dei tempi di attraversamento, cioè il passaggio da una fase all'altra. Cosa è stato fatto? Il d.l. 71/2021 con il quale si è istituita la famosa cabina di regia e si è anticipato alla fase di progettazione tutta una serie di autorizzazioni amministrative fondamentali, quali la convocazione della conferenza di servizi, la valutazione di impatto ambientale e soprattutto la localizzazione del territorio che interesserà l'opera, con conseguente imposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Tutto questo perché l'art. 1 di questo d.l. individua il preminente valore dell'interesse nazionale all'attuazione sollecita e puntuale degli interventi e degli investimenti di cui al PNRR → si sta operando in qualche modo in primis una limitazione del diritto di proprietà (art. 42 cost.) e poi anche un'imposizione aggiuntiva sulle imprese che vorranno partecipare a queste gare, in virtù dell'utilità sociale che è individuata nella realizzazione puntuale di questi investimenti. Perché diciamo che si impone un impegno alle imprese nonostante tutte le riforme siano di tipo amministrativo? Perché in fase di progettazione si finirà per avere un progetto che molto definito e quindi le imprese dovranno presentare di conseguenza dei progetti molto definiti per partecipare alle gare.

Secondo capitolo del PNRR → parliamo di porti → vogliamo aumentare la competitività del nostro sistema portuale, attraverso un gran numero di riforme in ambito di digitalizzazione e interoperabilità. Poi c'è anche la semplificazione del processo di pianificazione strategica che è interessante, perché sembra andare in controtendenza con il PNRR, infatti il d.l. 71/2021 ha previsto che quando l'autorità portuale predisponesse il documento di pianificazione strategica dei porti questo sarà sottoposto all'approvazione del ministero delle infrastrutture, ma non alla valutazione di impatto ambientale → il principio di speditezza di cui all'art. 1 d.l. 71/2021 supera il diritto all'ambiente.

Infine, menzione d'onore per l'aggiudicazione competitiva delle aree portuali → in IT la competenza non c'è neanche in Cost. e questa riforma non è ancora stata attuata.

Vediamo ora la parte relativa agli investimenti, partendo da una premessa storica → l'IT è il 1° paese UE a dotarsi di un'alta velocità, introdotta alla fine degli anni '70, così come poi tutti i paesi UE hanno fatto. Quello che è mancato però è stato un approccio volto alla transnazionalità dei trasporti ◊ infatti, dopo il trattato di Maastricht del 1992, ogni paese aveva adottato delle misure che non erano compatibili con i paesi limitrofi. Questo ha portato a una decisione della commissione UE nel 1996 ◊ creazione di un piano transazionale chiamato TEN-T, volto alla creazione di corridoi transazionali per la cooperazione nei trasporti a lunga tratta. Questo piano è stato aggiornato fino al 2013, con il regolamento del 2013, che ha stabilito le varie linee.

Le tratte che ci interessano sono le tratte TEN-CORE e TEN-MEDITERRANEO. L'investimento 1.2 del PNRR va ad intersecarsi nella linea TEN-CORE, mentre l'investimento 1.1, che è quello relativo all'alta velocità nel sud, è coinvolto nella linea TEN-MEDITERRANEO.

Il primo investimento UE è l'1.4, quello relativo all'ERTMS (European rail traffic management system) → sistema di comunicazione tra binari, treni e stazioni che non prevede più l'utilizzo della discrezionalità umana, bensì è un software che si occuperà digitalmente di questi dati. Questo permetterà una maggiore sicurezza ed una maggiore velocità, dovuta al fatto che non sarà più un operatore umano a occuparsi di questi calcoli e questo permetterà a sua volta l'interoperabilità dei treni. I treni, infatti, oggi non sono compatibili tra un paese e l'altro, ma lo diventeranno. L'obiettivo del piano quello di creare entro il 2026 2400km di tratte in IT fornite di questo sistema e in particolare tratte nuove ← questo perché l'ERTMS è un sistema che è già esistente in UE, ma solo per le tratte ad alta velocità. L'ERTMS si inserisce in un piano nazionale volto ad introdurre questo sistema entro il 2036 in tutta la penisola.

Gli investimenti in IT del nord sono sicuramente quelli più corposi a livello di fondi destinati, che sono di 8,7mld → sono distinti in 3 tratte principali:

- Brescia-Verona-Vicenza → questa tratta è già fornita di una tratta ad alta velocità e infatti l'investimento è volto alla creazione di nuovi binari → si potrà aumentare la capacità di treni merce e di persone e i tempi di percorrenza tra Milano e Venezia si abbasseranno di 15 min.
- Liguria-Alpi → la tratta Genova-Milano e Genova-tornino è sicuramente la tratta più congestionata e problematica di tutto il nord IT → l'alta velocità non è ancora esistente e il perché è abbastanza banale → Genova si trova in una mossa tra la montagna e il mare, il che rende molto difficili gli spostamenti su binario. L'investimento è di 4mld più corposo all'interno dell'investimento 1.2 ed è volto alla creazione di nuovi binari che potranno così raggiungere la velocità di 350km/h e i treni merce una lunghezza di 750m. questo investimento si colloca all'interno di un piano nazionale, che è quello di dotare la tratta dell'alta velocità, infatti RFI, al di là degli investimenti fatti dal PNRR, sta già costruendo altri binari.
- Verona-Brennero → tratto che verrà ristrutturato e dotato di alta velocità, per consentire il passaggio dei treni tra Austria e IT attraverso la tangenziale di Trento.

L'investimento 1.1 è relativo all'alta velocità nel sud IT → investimento di 4,64 mld volti a migliorare la situazione del meridione, in particolare tramite la creazione di 3 linee ad alta velocità:

- Napoli-Bari → sono già in corso i lavori e sono stati stanziati 1,4 mld per la realizzazione di questa ferrovia ad alta velocità per un tot di 125 km.
- Salerno-Reggio Calabria → tratta molto complicata anche dal punto di vista dei trasporti su ruota. L'investimento sarà di 1,8 mld. Premessa → i treni ad alta velocità possono essere di due tipi:
 - Alta velocità ad alta capacità → permette il transito a treni fino a 350km/h e 750m di lunghezza, ma ha bisogno di linee e binari completamente nuovi e dedicati solo a quello
 - Alta velocità di rete → è un tipo di alta velocità che permette il transito di treni su binari già esistenti, semplicemente facendo una modernizzazione.

Questo è importantissimo per quanto riguarda la tratta Salerno-Reggio Calabria, perché c'è stato un dibattito pubblico sulla necessità di integrare un sistema piuttosto che l'altro. In un primo momento il progetto prevedeva un'alta velocità di rete, ma tramite il dibattito pubblico è stato deciso di optare per un'alta velocità ad alta capacità. L'investimento del PNRR su questa tratta è volto non alla costruzione dell'intera tratta, bensì alla costruzione del tratto Battipaglia-Romagnano e si spera che questo investimento faccia da motore alla costruzione dell'intera tratta.

- Palermo-Catania-Messina → 1,44 mld per 185 km. La necessità di un miglioramento di quelle che sono le linee ad alta velocità in Sicilia dipende direttamente dal fatto che in Sicilia non si viaggia molto su ferro; infatti, la % di persone che utilizza abitualmente il treno in Sicilia è di 1,7% e di 4,3% in tutta IT.

Altri investimenti:

- Potenziamento, elettrificazione ed aumento della resilienza delle ferrovie del sud → investimento 1.7 → sono stati stanziati 2,4 mld. Fulcro di questo investimento è l'elettrificazione → non tutta la linea in IT è elettrificata e questo è un problema per il rinnovo del parco nazionale rotabile, dal momento che la scelta potrebbe ricadere tra:

- o Treni a diesel
- o Treni ibridi

Questi hanno il problema di necessitare di una elettrificazione costante, ma hanno il vantaggio di abbattimento dei costi di alimentazione (3mln l'anno) e non hanno un impatto ambientale sull'inquinamento acustico.

- o Treni completamente elettrici

- Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel sud → investimento 1.8, per cui sono stati stanziati 700mln. Il fine è quello di fornire un'esperienza diversa, attraverso soprattutto quello che il miglioramento dei consumi energetici, della sicurezza e della riqualificazione delle zone in cui questi nuovi hub sorgeranno. FS ha in programma la creazione di 10 nuovi hub ferroviari.

Investimento 1.3 → connessioni diagonali → sono quelle tratte ferroviarie che sarà necessario rendere ad alta velocità, tramite le quali sono collegati i centri urbani ed economici che affacciano sul Tirreno o sullo Ionio a quelli che affacciano sull'Adriatico. Questo investimento ha scadenza nel 2024 per l'affidamento degli appalti e nel 2026 per l'ultimazione dei lavori ha ad oggetto 3 differenti tratte:

- Orte-Falconara
- Roma-Pescara
- Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia

Investimento 1.5 → potenziamento dei nodi metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave ◇ ha il maggior importo stanziato ◇→2,9mld. È reso necessario dal trend di crescita demografica, soprattutto in alcuni importanti centri urbani - es. Torino e Milano. Un report di Legambiente ha sottolineato come in IT i mezzi di trasporto pubblici siano insufficienti a rispondere a quella che è la richiesta, la necessità. Gli obiettivi di questo investimento, infatti, sono l'aumento della velocità nella percorrenza di queste tratte, l'aumento della capacità dei mezzi di trasporto e l'aumento della frequenza → 10 treni sulla stessa linea, mentre ora sono solo 4.

Investimento 1.6 → miglioramento delle linee regionali chiave ◇ ha dei forti rimandi all'investimento 1.5, ma si focalizza anche su quella che è la connessione dei punti di interesse vicino alle metropoli. Importante è sottolinearne una statistica dell'ISTAT, secondo la quale solo il 23% delle persone che sbarcano da un aereo o si imbarcano su un aereo hanno raggiunto l'aeroporto con un mezzo di trasporto pubblico.

LAVORO DI GRUPPO 10 – LA TRANSIZIONE ECOLOGICA DAL GREEN DEAL AL NGEU AL PNRR:

oggi parleremo della transizione ecologica, come è stata prevista nel Green Deal, come poi è confluita nel NGEU fino a poi essere recepita nel nostro ordinamento nazionale con il PNRR + faremo un confronto di come è stata affrontata negli altri paesi europei + caso giurisprudenziale.

I problemi climatici sono un enorme problema sia per l'Europa che per il mondo → la commissione europea nel 2019 ha pubblicato la Comunicazione 64/2019 intitolata "green deal europeo" con l'obiettivo di rendere l'Europa un'economia moderna ed efficiente dal pov delle risorse. L'importanza di questo obiettivo è stata chiarita anche dalla presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, la quale ha paragonato il raggiungimento di questi obiettivi allo sbarco dell'uomo sulla luna → raggiungere questi obiettivi entro il 2050 renderebbe l'Europa il primo continente ad avere raggiunto la neutralità climatica.

Come si intende fare tutto questo? Rivedendo la legislazione vigente ed introducendo nuove disposizioni in diversi settori (economia, infrastrutture, mezzi di trasporto, settore alimentare) → tutti settori che il Green Deal affronta nello specifico, suddividendo 11 obiettivi e creando micro-obiettivi per questi settori.

Il primo obiettivo è rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'UE in materia di clima tra il 2030 ed il 2050.

Infatti, già nel 2019, quando è stato emanato il Green Deal, la commissione si era preposta l'obiettivo di emanare entro il marzo 2020 la prima legge europea sul clima → obiettivo raggiunto a luglio 2021 quando è stata emanata la prima legge che ha reso quelli che erano obiettivi un vero e proprio obbligo giuridico per i paesi aderenti.

Il secondo obiettivo è garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura. La produzione e l'utilizzo dell'energia è causa del 75% dell'emissione dei gas serra → cosa si può fare per ovviare questo problema? la commissione ci dice che bisogna investire su fonti rinnovabili, eliminare il carbone e procedere alla decarbonizzazione del gas. Tutto questo deve essere fatto rendendo l'utilizzo delle fonti rinnovabili accessibile, sia per i consumatori che per le imprese → i prezzi devono rimanere accessibili

Il terzo obiettivo è mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare → economia circolare significa un'economia in grado di rigenerarsi da sola e che sia ecosostenibile → questo si lega al 2° obiettivo, in quanto un'economia ecosostenibile può essere garantita solo tramite l'utilizzo di fonti rinnovabili.

Il quarto obiettivo riguarda le costruzioni e le infrastrutture → la costruzione, l'utilizzo e la ristrutturazione degli edifici causa l'utilizzo del 40% dell'energia in Europa → la commissione ha previsto regimi di finanziamento innovativi che saranno destinati sia alle associazioni edilizie che alle società di servizi energetici che utilizzeranno questi investimenti per attuare costruzioni e ristrutturazioni in modo più sostenibile.

Il Green Deal passa ad analizzare, poi, il settore di mobilità e trasporti → nel Green Deal la commissione prevede che per raggiungere l'obiettivo generale della neutralità climatica entro il 2050 sarà necessario diminuire l'impatto dei trasporti del 90% → questo si può fare solo offrendo ai consumatori alternative di trasporti che siano accessibili e più sane e sicure e pulite.

Si passa poi al settore alimentare → il settore alimentare è fonte di inquinamento e contribuisce ad eliminare la biodiversità ed ai cambiamenti climatici. L'Europa si è già mossa per migliorare la situazione e nel maggio 2020 ha pubblicato la comunicazione "farm to fork strategy" → ha previsto delle strategie di coltivazione che siano più sostenibili e che si basino meno sull'uso di pesticidi. Questo si ricollega al preservare e ripristinare ecosistemi e biodiversità ← molto importante → c'è stata una conferenza nel 2022 in Cina in cui è stata sancita la centralità del tema della biodiversità per raggiungere gli obiettivi che il Green Deal si è posto.

Viene nuovamente l'importanza dell'obiettivo dell'inquinamento zero, ribadendo il fatto che ci debbano essere delle disposizioni in materia di monitoraggio per assistere gli stati a raggiungere i loro obiettivi. Infine, essendo tutti obiettivi molto ambiziosi ed onerosi, è fondamentale perseguire finanziamenti ed investimenti verdi → la commissione ha stimato che, solo per raggiungere gli obiettivi stabiliti per il 2030, saranno necessari circa 260mln di euro all'anno. Il 30% degli oltre 700mlrd di euro stanziati dal fondo del Next Generation EU sono stati disposti per la transizione verde, così come 59 mlrd dei 191 totali previsti dal PNRR.

Un altro elemento importante sottolineato dal Green Deal è la garanzia di una transizione giusta → non è importante solo che la transizione avvenga, ma serve che questa sia equa e non discriminatoria. Infatti, tutte le risorse finanziarie dovranno servire a sostenere soprattutto le aree maggiormente colpite dai cambiamenti climatici e tutti quei settori che, per la natura dei servizi che offrono, sono dipendenti da combustibili fossili e carbone → è necessario stimolare la ricerca e l'innovazione.

Questo è il quadro degli 11 obiettivi stabiliti dal green deal ed adesso vediamo come questi confluiscono nel NGEU.

NGEU → il parlamento e la commissione europea e gli stati membri hanno accordato un piano nel luglio 2020 con l'obiettivo di far sì che i paesi membri e che l'UE si riprendessero dopo la crisi del 2020. Il NGEU è una base/un piano per far sì che società ed economia dei paesi membri siano più efficienti, resilienti, sostenibili e soprattutto che percorrano ed accettino i rischi e le sfide e le opportunità poste dalla transizione ecologica e digitale.

Il NGEU è un investimento di 723.8 mlrd sul futuro dell'UE ed uno degli aspetti più importanti è la transizione ecologica. Il NGEU crea un piano settennale (2021-2028) il cui obiettivo è far sì che stati membri ed UE si riprendano dalla crisi del 2020 e dai danni causati dal pov sociale ed economico. In particolare, l'obiettivo è percorrere le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla tecnologia che sta avanzando e dalle competizioni a livello internazionale.

Per quanto riguarda la transizione ecologica, il 30% del bilancio settennale è stato affidato e destinato alla transizione ecologica → perché? negli ultimi anni si è sviluppato un ideale opposto a quello precedente secondo cui l'attenzione per il cambiamento climatico e la sostenibilità non è più un fattore di decrescita economica, anzi si è dimostrato come vi è una crescita maggiore delle imprese che usano meno energia per produrre la stessa quantità e qualità di beni e servizi. I paesi più attenti alla sostenibilità sono quelli che si sono ripresi meglio dalla crisi del covid-19 → lo possiamo dimostrare con alcuni dati → vi è stato un incremento dei profitti del 16%, rispetto ad un 9% per le imprese non green + dal pov lavorativo vi è stato un incremento del 9% rispetto ad un 7% delle imprese non green + incremento delle esportazioni del 16% rispetto al 12% delle imprese non green.

Analizziamo un aspetto più tecnico → vediamo esattamente i principi del NGEU e come questi rappresentino anche gli stessi obiettivi del NGEU.

1. **Power up** → utilizzo di tecnologie più sostenibili e verdi + accrescimento dello sviluppo delle risorse rinnovabili
2. **Rennovate** → utilizzo dell'energia in modo più sostenibile, in particolar modo agli edifici pubblici e privati
3. **Recharge and refuel** → trasporti che devono divenire più verdi ed intelligenti + concentrazione per i trasporti pubblici

Analizziamo gli obiettivi più nel concreto, alla luce di un confronto degli obiettivi del Green Deal.

Sottolineiamo che l'obiettivo è rendere l'europa il primo continente verde entro il 2050. Per quanto riguarda gli obiettivi, analizziamo anzitutto la riduzione dell'impronta di carbonio:

- Riduzione dell'impronta di carbonio → obiettivo: ridurre di almeno il 55% l'emissione di carbonio entro il 2030 → utilizzo di energia pulita. Per far sì che ciò accada dobbiamo concentrarci su diversi settori: impresa, agricoltura, trasporti ← dobbiamo guardare ad una prospettiva molto ampia- l'energia pulita è fondamentale, in quanto basata su fonti rinnovabili che hanno anche un costo accessibile. L'obiettivo è migliorare le infrastrutture, in quanto anche attraverso un riscaldamento più verde si può ottenere questo obiettivo → l'aiuto è molto anche ai cittadini affinché possano sostenere queste spese (riscaldamento). Questo lo vediamo anche per gli impianti di smaltimento, impianti idrici, trasporti. Ci sono molti incentivi ad usare le biciclette + ci si è concentrati sui trasporti pubblici per renderli più verdi + costruzioni di aeromobili o navi di grandi dimensioni il più sostenibili possibile + incentivo ad utilizzare macchine elettriche.
- Tutela dell'ambiente → abbiamo visto la volontà di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità nel Green Deal. La tutela dell'ambiente è al centro anche del NGEU. Natura e biodiversità sono alla base della nostra società e delle nostre economie. Tutto ciò che mangiamo e beviamo è generato dalla natura → obiettivo fondamentale → tutelare sia il territorio e le zone marittime, ma anche concentrarsi sulle zone meno al centro del turismo. L'obiettivo è azzerare l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo e tutelare la biodiversità e cercare di capire quali sono i fattori che stanno danneggiando la biodiversità.
- Consumo sostenibile → avvio dell'economia circolare
- Alimentazione sostenibile → principio dal produttore al consumatore che viene ripreso dal NGEU → l'obiettivo è sprecare meno cibi. Tutto ciò che riguarda un'alimentazione sostenibile possiamo notarlo anche solo guardando le etichette dei cibi che spesso indicano l'impatto che hanno sull'ambiente.

Se questi sono tutti gli obiettivi del NGEU, i vari stati che vogliono ottenere i fondi del NGEU devono adattarsi a delle linee guide che verranno riprese nei loro recovery plan.

Infatti, il PNRR, per quanto riguarda la transizione ecologica, deve seguire le seguenti linee guida:

- Sviluppo delle risorse rinnovabili
- Agroecologia
- Economia circolare
- Mobilità e zero emissioni
- Biodiversità

Il PNRR segue queste linee guida. È stato proposto ed accettato dalla Commissione europea.

Adesso vediamo proprio il PNRR.

Alla luce degli obiettivi e delle linee guida del NGEU, il nostro Paese ha attuato questi obiettivi con il PNRR.

Il PNRR è diviso in 6 missioni e quella su cui ci focalizziamo noi è la seconda → transizione ecologica. Sono destinati 59.49mlrd, che corrispondono al 31% dei fondi destinati all'Italia. la missione 2 è divisa in 4 componenti:

1. Agricoltura sostenibile ed economia circolare → obiettivo di migliorare la gestione dei rifiuti, rafforzare le infrastrutture per la raccolta differenziata, sviluppare nuovi impianti per il trattamento dei rifiuti per arrivare all'obiettivo di riciclare il 65% della plastica ed il 100% nel settore tessile entro il 2025.
2. L'energia rinnovabile, l'idrogeno e rete e mobilità sostenibile → obiettivo di incrementare l'uso di fonti di energia rinnovabile + semplificare le modalità di autorizzazione (ciò avverrà non tramite investimenti, ma tramite riforme). Questa componente ha anche l'obiettivo di innovare il trasporto pubblico locale con l'acquisto di bus a bassa emissione ed il rinnovo dei treni per renderli più verdi.
3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici → tramite incentivi fiscali ha l'obiettivo di aumentare l'efficienza energetica nel settore edilizio.
4. Tutela del

Territorio e le risorse idriche → riduzione di almeno il 15% le perdite nelle reti di acqua potabile.

Adesso analizziamo uno degli investimenti della componente 3 (efficienza energetica e riqualificazione degli edifici) → l'investimento è l'ecobonus ed il sisma bonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici. Questo ammonta a 13.95 mlrd e l'obiettivo è promuovere la rapida conversione energetica. Questo viene fatto sotto forma di detrazione → vi sono diverse forme di detrazione, dal 50% al 110%. Quando si arriva al 110% diventa superbonus. L'ecobonus è una detrazione fiscale spalmata su 5 anni che va ad incentivare gli interventi di ristrutturazione per la conversione energetica. I sismabonus, invece, sono quei bonus attribuiti a tutti i soggetti IRPEF ed IRES che vanno ad intervenire su ristrutturazioni che mirano alla sicurezza sismica.

I benefici sono la ristrutturazione di oltre 100k edifici e la creazione di posti di lavoro, oltre al rilancio delle economie locali. Il superbonus del 110% era già stato attuato dal 2020 ed è stato prorogato fino al 2025 → vi sono una serie di tappe ed obiettivi prefissati dal PNRR:

- Dicembre 2021 → proroga dei benefici
- Giugno 2023 → ristrutturazione (12 mln di mq)
- Dicembre 2025 ristrutturazione (23 mln di mq)

Ci soffermiamo sulla riforma della semplificazione ed accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico. Il PNRR non è solo un pacchetto di investimenti, ma anche di riforme → sono necessarie riforme per rimuovere le barriere non economiche che sono presenti. La ratio è favorire gli investimenti per gli interventi di efficientamento energetico + accelerare l'esecuzione dei lavori. Sono previsti 3 set di riforme articolate in 4 linee di intervento che mirano all'accelerazione dei lavori (l'Italia è sempre molto lenta → questo è per favorire l'acceleramento dei lavori).

Infine, guardiamo ad un caso giurisprudenziale → sentenza del Tar Abruzzo 28/03/2022.

Vicenda → il comune di Tagliacozzo ha proposto un ricorso avverso il provvedimento con cui la Regione ha autorizzato la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico per contrasto con il Piano Regionale

Paesistico per i profili di interesse archeologico. Il Tar Abruzzo rigetta questo ricorso usando come argomentazione la logica generale di favor rei per gli interventi derivanti da fonti rinnovabili, utilizzando il PNRR come nuovo parametro interposto per la giustizia amministrativa → oltre ad essere un pacchetto di investimenti e risorse, il PNRR è anche stato usato come parametro di obiettivi a livello europeo da parte del Tar Abruzzo.

Adesso vediamo un confronto tra l'attuazione dei diversi obiettivi del NGEU negli altri paesi europei. Confronto su come viene trattato il tema della transizione ecologica nei quattro paesi europei di Italia, Spagna, Francia e Germania.

Infatti, nel rispetto delle linee guida e dei parametri stabiliti dal regolamento sul funzionamento del NGEU gli stati destinatari dei fondi europei hanno una certa autonomia nell'allocazione delle risorse → si può effettuare un confronto sulle scelte su come allocare tali risorse in materia di transizione ecologica. È opportuno fare una premessa → l'Italia è il paese che, di tutto il NGEU, nel proprio PNRR destina la maggior parte delle risorse al tema della transizione ecologica:

	Risorse destinate alla tematica ambientale	In termini percentuali in relazione alle risorse ricevute
Italia	59,46 mld	31%
Spagna	31 mld	39%
Francia	21 mld	44%
Germania	11,5 mld	50%

← destina 59.46 mlrd di euro.

Questa è un'analisi dal pov assoluto delle cifre. Se andiamo ad effettuare un'analisi relativa a quanti fondi in generale hanno ricevuto questi paesi, la situazione in realtà si capovolge → la Germania destina il 50% delle risorse alla transizione ecologica ecc. → la classifica si ribalta.

Il regolamento sul funzionamento del NGEU prevedeva che ogni stato destinasse almeno il 37% delle risorse alla transizione economica. L'Italia raggiunge tale cifra attraverso i fondi previsti nel piano del React EU e nel fondo complementare. Il react EU sono dei finanziamenti aggiuntivi per il periodo 2020-2022 per andare a finanziare i programmi di coesione previsti dal fondo sociale europeo, dal fondo per gli indigenti e dal fondo di sviluppo regionale europeo. Il fondo complementare, invece, è un fondo di circa 30mlrd di euro finanziato con risorse nazionali che va ad integrare le risorse del piano NGEU al fine di realizzare gli investimenti previsti dal PNRR.

Le 4 tematiche sulle quali andremo a fare un confronto sono:

- Mobilità sostenibile
- Idrogeno come fonte rinnovabile
- Riqualificazione energetica degli edifici
- Economia circolare

Mobilità sostenibile → questa tematica rappresenta una priorità per Spagna, Germania e Francia. La Francia destina circa 7 mlrd a questa tematica (17% delle risorse), destinandoli all'innovazione del sistema ferroviario. La Spagna destina 13.2 mlrd (19% delle risorse), destinandole alla mobilità pulita ed al trasporto pubblico. La Germania, paese celebre per l'industria dell'automobilismo e dei motori, destina il 25% delle risorse all'obiettivo di realizzare 500k vetture elettriche, 400k fonti di ricarica e 2800 autobus green. L'Italia non segue questo trend → alla mobilità sostenibile destina circa 8mlrd di euro, che sono il 4.4% delle risorse, nonostante abbia il numero di auto pro capite più alto di Europa e la flotta di automobili più vecchia dell'Europa occidentale.

Idrogeno e fonti rinnovabili → netta cesura tra le scelte di Francia e Germania da un lato ed Italia e Spagna dall'altro lato → Francia e Germania puntano in maniera massiccia sull'idrogeno come una delle principali fonti di energia rinnovabile che deve sostituire i combustibili fossili. La Germania destina 3.2 mlrd e la Francia 2 mlrd. D'altro canto, Italia e Spagna investono sì sull'idrogeno. Tuttavia, anche per diversa

conformazione territoriale, puntano prevalentemente su altri tipi di energie rinnovabili, come l'agricoltura, l'eolico ed il fotovoltaico.

Riqualificazione energetica degli edifici → priorità per tutti e 4 i paesi in questione. Rendere gli edifici sostenibili ed a zero impatto sull'ambiente. Infatti, la nazione che destina la maggior parte delle risorse è la Francia (15%), poi si assestano tutte sotto il 10% (Italia 8%).

Economia circolare → grande esclusa dal PNRR italiano. L'Italia, dal 2017, si è sempre contraddistinta per investimenti superiori alla media europea in tema di economia circolare. Tuttavia, nel PNRR destina solo il 2.9% delle risorse. Tuttavia, l'Italia, tra i paesi che stiamo analizzando, rappresenta un unicum → è l'unico paese che prevede l'economia circolare come una voce di spesa nel proprio recovery plan in maniera esplicita. Tuttavia, la maggior parte dei fondi destinati all'economia circolare in Italia sono usati soprattutto per interventi di emergenza, come impianti di smaltimento, e non per una vera e propria riprogrammazione e ristrutturazione del sistema economico, a cui sono destinati solo 600mln di euro (progetto Faro).

Appunto, l'Italia rappresenta un unicum → Francia, Germania e Francia prevedono questa voce "confusa" tra altre voci di spesa. Questo comportamento può essere analizzato sotto un duplice pov:

- Aspetto positivo → questa scelta significa che l'economia circolare influenza tutti i fattori del sistema economico e produttivo
- Aspetto negativo → nonostante l'economia circolare sia uno dei temi per la sostenibilità ambientale più importante, è ancora una tematica che viene ampiamente tralasciata.

REGOLE DOMESTICHE RELATIVE ALLA FINANZA PUBBLICA

→ previsioni cost. relative alla finanza pubblica, concentrandoci su quelle di carattere sostanziale.

Ci sono diverse norme cost. che attengono alla finanza pubblica, in modo più o meno diretto, es. art. 23 e art. 53 cost. Ce ne sono poi altre di cui non ci occupiamo come per es art. 119 cost.

Ci occupiamo dell'[art. 81 cost.](#) → espressamente dedicato al **bilancio** dello stato. Nella sua formulazione storica, è un art. anche abbastanza semplice → si componeva di 2 parti, ciascuna di 2 co.:

1. Co. 1 e 2 → aspetti procedurali rispetto al bilancio pubblico come chi lo prepara, chi lo deve approvare, quando, ecc.
2. Co. 3 e 4 → norme di carattere sostantivo nel vecchio e nel nuovo testo - riformate nel 2012.

Partiamo dal vecchio testo → disponeva che:

- o co. 3 → [con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese](#) → limitazione dell'ambito di azione del bilancio
- o co. 4 → [ogni altra legge che compirti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte](#) → c.d. **obbligo di copertura** → sembra semplice, ma non è così. Cosa vuol dire?

Vediamo le due interpretazioni di questi commi:

1. **Tesi del pareggio (Castelli Avoli)** → dietro quei due co. si nasconde un obbligo di pareggio del bilancio:

in primo luogo, [il co. 3 impone che il bilancio sia una legge meramente formale](#) ← nuovi rispetto a che cosa? Rispetto all'ordinamento giuridico. Tutte le norme che introducono una spesa, o che aumentano una spesa, devono essere leggi e non leggi di bilancio. Al contempo, il bilancio non può prevedere nuovi tributi o aumentare le entrate → rientrano nella legge tributaria. [Il bilancio si limita, secondo questa tesi, a fotografare quello che succede](#) ← [tesi particolarmente risalente - Paul Laband](#), consigliere giuridico di Bismark.

+ [l'obbligo di copertura è un obbligo di copertura forte](#). Questa tesi può stare in piedi solo laddove l'obbligo di copertura sia un obbligo forte. Se non si può modulare in bilancio una spesa, questa va prevista in modo chiaro con una legge di spesa → [l'obbligo di copertura non è solo tendenziale, ma si deve essere capaci di guardare anno dopo anno alle spese che derivano dalla legge di spesa e anno dopo anno devono essere combaciate con le entrate](#). Se non ci fosse un obbligo di copertura forte così come descritto, si avrebbe un deficit incontrollabile, in quanto con un bilancio formale non si possono governare i saldi.

Questa tesi non è molto convincente, perchè se vogliamo un bilancio e un intervento pubblico un po' più reattivo, non c'è uno strumento.

2. **Tesi del bilancio vigente** (Rosini) → a dispetto del co. 3, sostiene che il bilancio ha carattere pienamente sostanziale e che l'obbligo di copertura valga solo in alcune situazioni specifiche.

“Nuove spese” significa nuove nel senso che non si possono istituire tributi o spese completamente nuovi con il bilancio, ma si può andare a stabilire ad es. che per il 2022 il finanziamento complessivo per pagare borse di studio è tot. La legge di spesa viene regolata nella sua quantificazione nella legge di bilancio e stessa cosa vale per i tributi. In questo modo, il bilancio ha il ruolo di rendere compatibili le spese sulla base delle entrate e gestire le grandezze rilevanti (cioè i saldi). Per quanto riguarda il co. 4 → “nuove e maggiori” viene letto proprio così e non come “nuove o maggiori” come si leggeva nella prima tesi → qui si legge “nuove e maggiori” rispetto al bilancio in corso ← solo in questo caso scatta l'obbligo di copertura. Se si introducono nuove e maggiori spese/entrate nel corso dell'anno allora ci si deve assumere la responsabilità, cioè si devono indicare dove prendere i soldi.

Questa seconda tesi è un tentativo, ma ha il pregio enorme di dare al paese uno strumento per il governo della finanza pubblica, perché l'art. 81 cost. viene scritto avendo presente il ruolo svolto nell'ambito economico da uno stato ancora ottocentesco.

Tuttavia, la corte cost. con alcune sentenze degli anni '60 prende posizione ed in sostanza cerca di mediare tra le due tesi, sostenendo da un alto l'interpretazione del co. 3 fornita dalla tesi del pareggio di bilancio, ma dall'altra parte l'obbligo di copertura è stringente per il primo anno di vita della legge, ma questo per gli anni successivi al primo è meramente tendenziale ← questo però fa cadere la tesi del bilancio vigente.

Nel 1978 viene approvata una legge di fondamentale importanza, che istituisce una legge collegata al bilancio dello stato → documento di programmazione economico finanziaria (si stabiliscono i saldi, si iniziano ad indicare gli obiettivi della finanza pubblica) + legge finanziaria ← altro non è che un bilancio non meramente formale. Sistema bipartito.

Nel 2009 la legge finanziaria prende il nome di legge di stabilità fino al 2012, quando con la modifica dell'art. 81 cost. si riunificano finalmente i due documenti e si elimina il co. 3 → con la legge di bilancio si possono istituire nuovi tributi e nuove spese.

Qual è il punto di cui ci dobbiamo occupare ora? Dobbiamo capire qualcosa di più su come sono fatte le leggi di spesa → 3 grandi famiglie:

- 1) **Leggi istitutive di competenze** → legge che attribuisce nuove competenze all'interno dell'ordinamento → di solito è anche una legge di spesa, ad es. legge istitutiva dell'AGCM che deve reprimere le condotte anti-competitive e poi negli anni ha assunto nuove competenze - es. pubblicità ingannevole.
- 2) **Leggi di spesa tout court**

Per queste due leggi è abbastanza facile fare il bilancio → ci sono gli obiettivi per quanto riguarda i saldi, c'è il quadro delle entrate e si sa che tutto sommato le spese saranno quelle.

- 3) **Leggi istitutive di automatismi di spesa** → in questo caso lo stanziamento di bilancio è meramente tendenziale.

La stessa cosa la possiamo fare talvolta con una legge di spesa o con una legge istitutiva di un automatismo. Es. sono il L. e voglio istituire delle borse di studio, come faccio? Da un lato posso dire che il governo provvede ad elargire agli studenti che abbiano un certo requisito reddituale un contributo di tot e, per l'elargizione del contributo gli studenti interessati fanno domanda, vengono messi su una graduatoria sulla base di un criterio meritocratico. Poi c'è uno stanziamento di bilancio e si provvede a dare borse di studio fino ad esaurimento delle risorse → non si è conferito nessun diritto soggettivo. A questo punto, lo stanziamento di bilancio viene prima → questa è una mera legge di spesa. Viceversa, se avessi scritto che tutti gli studenti che hanno dati requisiti hanno diritto a tot di borsa di studio, si fa uno stanziamento di bilancio che è una stima rispetto al fabbisogno → il diritto soggettivo viene prima del bilancio pubblico. Se si è stanziato tot ma ne serviva di più, la previsione di bilancio salta → la PA non può opporre l'incapienza

del bilancio pubblico se si tratta della tutela di un diritto soggettivo e starà al governo essere bravo a fare le previsioni.

Questo per dire cosa? In primo luogo, la **necessità di avere un bilancio con dimensione sostanziale** → se già con questo possiamo andare in crisi (perché c'è un automatismo e alcuni dati della realtà fattuale hanno fatto saltare i conti), immaginiamo cosa possa succedere con un bilancio che è meramente formale. Questo si riflette anche sull'idea dell'**obbligo di copertura** che è un principio sacrosanto, ma va inteso in senso proprio → non si può obbligare il parlamento a fare una stima precisa di quella che sarà domani una certa spesa o una certa entrata, non dobbiamo dare della copertura una lettura ragionieristica, ma bisogna dare della copertura una lettura politica → **la scelta politica è quella di sciogliere il conflitto distributivo**.
L'obbligo di copertura è cosa completamente diversa dal pareggio.

Cosa cambia tra il vecchio e il nuovo testo dell'art. 81 cost.?

Il co. 3 viene eliminato. La legge di bilancio non è più meramente formale e quindi possiamo eliminare la legge di stabilità e tornare al bilancio unico. **Il co. 4** rimane (diventa il 3°), anche se con una variazione lessicale → **oneri e non più spese**. Vengono **introdotti 3 co. nuovi**:

co. 6 → importante dal pov delle fonti, nel senso che **istituisce una legislazione di carattere rinforzato per quanto concerne la disciplina della finanza pubblica**.

co. 1 → principio dell'**equilibrio tra entrate e spese** considerato il ciclo economico. Cosa vuol dire "garantisce l'equilibrio di bilancio"? L'equilibrio è il pareggio? Evidentemente no, ma allora cosa vuol dire equilibrio di bilancio? Questo ci richiama a quanto abbiamo detto a livello UE → **obiettivo di medio termine a cui tendere** → **indebitamento dello 0,5% + bilancio controllato in termini strutturali** (processo di depurazione dell'andamento del ciclo). Questo sospetto è confermato dal co. 2:

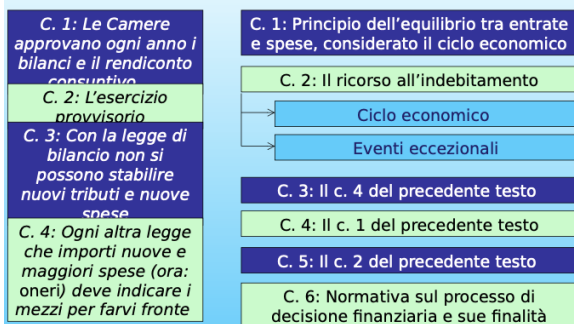
co. 2 → ci dice **quando è consentito il ricorso all'indebitamento** → il ricorso all'indebitamento è **consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e previa autorizzazione adottata a maggioranza assoluta delle camere al verificarsi di eventi eccezionali** → innovazione figlia del fiscal compact.

Possiamo dare di questi 2 co. due letture:

- Leggere nel co. 2 la specificazione essenziale del co. 1 → il co. 1 sancisce un principio che di fatto consiste nell'attuazione del co. 2 → **l'equilibrio tra le entrate e le spese è semplicemente qualcosa volto al contenimento del deficit**. Il deficit per l'equilibrio di bilancio è pericoloso, ergo non dobbiamo ricorrere all'indebitamento. Il co. 1, però, ci dice che dobbiamo tenere conto delle fasi del ciclo → allora non è che vietiamo in toto il deficit, ma consentiamo l'indebitamento della misura in cui questo sia il prodotto dell'andamento del ciclo ← cosa vuol dire questo? Il co. 2 prevede **clausola generale e clausola eccezionale** → **il ricorso all'indebitamento è consentito in via ordinaria solo se quel deficit è il prodotto esclusivo dell'andamento del ciclo economico**. C'è un insieme di leggi di entrate e di spesa che porterebbero al pareggio in caso di andamento standard. **In assenza di andamento negativo del ciclo, il L. non può discrezionalmente decidere di ricorrere all'indebitamento!** Se il ricorso all'indebitamento è consentito solo per accogliere gli effetti dell'andamento del ciclo, significa che **in assenza di un andamento negativo del ciclo, l'indebitamento non è consentito** → **equilibrio di bilancio vuol dire che in assenza di andamento negativo del ciclo il bilancio deve essere in pareggio** ← visione più stringente di quella fatta propria dall'ordinamento UE. Tuttavia, di fronte al verificarsi di eventi eccezionali, è consentito un maggiore ricorso all'indebitamento → indebitamento di carattere discrezionale, sulla base di scelte politiche. **Le circostanze eccezionali devono essere dichiarate dalle due camere del parlamento**, con l'adozione di un atto non legislativo adottato a maggioranza assoluta dei componenti.
- Potremmo dare anche un'interpretazione diversa → **potremmo rivitalizzare il co. 1 ed interpretarlo alla luce del fatto che l'equilibrio di bilancio ha a che fare con la stabilità dei conti pubblici, più che con il divieto dell'indebitamento**. La difficoltà della politica economico-finanziaria è che si può governare facilmente il numeratore (deficit) che influisce su un denominatore che non rientra pienamente nelle mie capacità direttive. Il punto fondamentale è che il principio sancito al co. 1, cioè l'equilibrio di bilancio, è l'idea che **il bilancio debba promuovere la stabilità della finanza**

pubblica nel suo complesso. A questo punto si può passare al co. 2 e lo leggiamo un po' diversamente → in generale, è buona norma essere prudenti sull'indebitamento, ma eventi eccezionali non sono solo shock esterni, esogeni, ma possono essere anche quelle condizioni di squilibrio persistente che caratterizzano il nostro sistema economico → es. disoccupazione giovanile che in alcune aree del paese supera un terzo di quella di altre aree è un evento eccezionale, anche se è così da 30 anni. È chiaro che rimane una richiesta chiara e precisa di prudenza. **In primo luogo, il deficit è quello prodotto dal ciclo e possiamo andare oltre in circostanze eccezionali, intese anche in senso ampio, ma con un parlamento che se ne assume la responsabilità.**

Il nuovo testo dell'art. 81



LAVORO DI GRUPPO 11 – PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il patto di stabilità e crescita è un complesso di norme emanate dal 1997 in poi, emanate per realizzare il coordinamento delle politiche di bilancio delle finanze pubbliche. Gli scopi principali sono 4:

- Realizzare un elevato livello di convergenza delle finanze degli stati e far sì che gli stati rispettino dei parametri contenuti nel patto per uniformare le politiche di bilancio a livello europeo ed evitare squilibri e differenze tra i vari stati membri
- Meccanismo di controllo e vigilanza affinché gli stati rispettino i requisiti che il patto contiene
- Procedura per disavanzi eccessivi → cerca di far sì che gli stati tornino verso i livelli definiti nel patto qualora non li rispettino
- Evitare l'instabilità finanziaria e l'inflazione → principali cause del disavanzo eccessivo

Il PSC si rivolge ai paesi dell'UE che hanno adottato l'euro ed anche a quelli che non lo hanno adottato. I primi sono chiamati a presentare il cd programma di stabilità, mentre i secondi il cd patto di convergenza (non adottando l'euro hanno parametri diversi da dover rispettare). Il PSC nasce da una risoluzione adottata in senso al consiglio europeo nel 1997 ad Amsterdam e da due regolamenti che specificano gli aspetti pratici del patto (1466/1997) → braccio preventivo: introduce meccanismi di vigilanza e controllo + i requisiti che gli stati devono perseguire; (1467/1997) → procedure che intervengono qualora gli stati non riuscissero a rispettare gli obiettivi.

Quali sono i principali dettati dell'ordinamento comunitario sui quali il patto interviene e di cui il patto rappresenta un pilastro?

1. Divieto dell'art. 126 TFUE → divieto di disavanzi pubblici eccessivi. Il patto mira ad evitare disavanzi pubblici.
2. Art. 174 e 175 TFUE → obbligo in capo agli stati membri di contribuire con le proprie politiche di perseguimento degli obiettivi dell'unione. Il patto, controllando le finanze pubbliche, cerca di far sì che gli stati abbiano le risorse necessarie per poter contribuire alla realizzazione degli obiettivi comunitari.

3. Art. 121 TFUE → principio della mutua sorveglianza. Il braccio preventivo del patto introduce meccanismi di controllo e vigilanza multilaterali tra gli stati
4. Sul divieto di facilitazioni creditizie e di far gravare l'insolubilità finanziaria di uno stato membro in capo all'UE ed agli altri stati membri → art. 125 TFUE (bail out) ← rientrano nel braccio preventivo.

Il patto, nella sua formulazione iniziale (prima delle modifiche introdotte dal 2005 in avanti), presenta criticità importanti:

- **Eccessiva rigidità applicativa** (i requisiti imposti dal patto erano molto restrittivi e difficilmente raggiungibili) e **necessità di applicare il patto dovendo considerare un singolo bilancio di esercizio, ma almeno un intero ciclo economico dello stato**. talvolta, indici di bilancio devono essere contestualizzati all'interno di un ciclo economico al fine di capire la qualità della politica di bilancio adottata, perché talvolta possiamo avere informazioni che rappresentano una visione distorta della realtà se analizziamo un singolo bilancio piuttosto che un ciclo economico.
- Applicazione incoerente del patto → Germania e Francia sono i due stati che hanno voluto maggiormente l'introduzione del patto. Quando la Germania nel 2004 era stata invitata a risparmiare 6 miliardi di euro perché si trovava in una situazione finanziaria difficile, non lo ha fatto → piena violazione dei requisiti del patto + sussistevano tutti i presupposti che il patto prevede (che comunque non è stato applicato).

La cosa più curiosa è la sentenza della corte di giustizia UE del 2004 (contraddittorio tra commissione e consiglio) → ha sentenziato circa la **non obbligatorietà del patto allo stato degli atti del 2004**. Alla luce di ciò, sono state introdotte delle **modifiche** dal 2005 → cercano di modificare il patto e di introdurre meccanismi che aiutano il patto sia nella applicazione pratica che nella sua credibilità.

Guardiamo alle modifiche → **proprio nel 2005, grazie alla spinta di Francia e Germania, vi è una sospensione di fatto del PSC**. Sono introdotte delle modifiche essenziali →

- Relazione del consiglio europeo di Bruxelles 22/23 marzo 2005
- Regolamenti 1055/1056 del 2005 che vanno a modificare rispettivamente i regolamenti 1466 e 1467 del 1997.

L'obiettivo delle modifiche era dedicare un'attenzione maggiore alla logica economica ed alle regole del PSC per rafforzarne applicabilità e credibilità (Francia e Germania non erano stati sanzionati).

Nei primi 10 anni del 2000 notiamo due importanti crisi:

- **2009-2009** → crisi economico-finanziaria
- **2010-2011** → crisi dell'euro

Queste due crisi evidenziano le fragilità e le inadeguatezze del patto → parlamento e consiglio europeo decidono di accettare una serie di riforme che non riguardavano solo il PSC, ma in generale sulla governance dell'UE.

Il primo pacchetto di modifiche è il **six pack** che contiene 5 regolamenti ed una direttiva. I primi 3 regolamenti riguardano il bilancio pubblico. A seguire abbiamo altri 2 regolamenti che si occupano di creazione di un sistema di allerta e di sanzione nel momento in cui si vengono a creare gli squilibri economici, ed infine abbiamo l'unica direttiva che si occupa di imporre standard per la creazione del conto di bilancio pubblico nazionale.

Il six pack introduce il **semestre europeo**, che avviene normalmente nei primi 6 mesi dell'anno, ed ha il compito di valutare le politiche economiche (tramite una procedura uniforme) degli stati membri. Attraverso queste valutazioni, si dà anche all'UE la possibilità di venire a conoscenza e di adottare una serie di misure preventive e correttive + sistema di sanzione semi-automatico che tende ad evidenziare le violazioni del PSC.

Nel 2012, 25 paesi firmano un trattato sulla stabilità che viene strutturato per il rafforzamento della disciplina di bilancio e coordinamento delle politiche economiche, ed è uno dei trattati che contiene la maggior parte delle regole di finanza pubblica e governance economica. Viene inserito in questo trattato il **fiscal compact**, che va ad individuare un obiettivo di medio termine.

Al six pack viene aggiunto il **two pack** (regolamenti 472/2013 e 473/2013) →

- Regolamento 472/2013 → rafforza la sorveglianza economica e di bilancio degli stati membri tramite un controllo più forte e più sicuro
- Regolamento 473/2013 → si occupa della correzione degli squilibri + di un monitoraggio sui documenti programmatici di bilancio

Regolamento 1466/1997 → braccio preventivo → ha lo scopo di **sorvegliare le posizioni di bilancio degli stati membri** in modo che ci sia un coordinamento generale + il **rispetto di alcuni parametri molto importanti** definiti all'interno dello stesso regolamento. Abbiamo 5 parametri. I primi 2 sono dei parametri di stabilità (inseriti nel Trattato di Maastricht affinché gli stati potessero entrare nell'UE) + ci sono altri 3 parametri introdotti successivamente, ossia i parametri di convergenza, che si riferiscono a tutti quei paesi che non hanno adottato l'euro e che volessero adottarlo in futuro. **I primi due parametri riguardano → rapporto tra indebitamento netto e PIL non superiore al 3% + parametro di stabilità che è il rapporto debito/PIL non superiore al 60%.**

Gli altri parametri di convergenza sono, per es., il tasso di interesse nominale nel lungo termine che non deve essere superiore al 2% + i paesi che volessero far parte dell'eurozona devono mantenere un tasso di cambio almeno per un biennio entro i margini di un sistema di fluttuazione basato sui parametri dello SME + il tasso di inflazione dell'ultimo anno non deve essere superiore all'1.5% del PIL dei tre paesi più virtuosi.

Il regolamento, all'art. 3, prescrive un obbligo in capo agli stati, i quali devono presentare al consiglio ed alla commissione, entro il mese di aprile di ogni anno, un programma di stabilità all'interno del quale devono essere indicate variabili macro-economiche molto importanti che servono a calarci nella situa dello stato membro per capire come adattare in maniera più specifica e soggettiva i primi due parametri di stabilità. Queste principali variabili macroeconomiche sono:

- Obiettivo di medio termine
- Occupazione
- Inflazione
- Crescita reale del pil
- Stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio
- Analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche delle principali ipotesi economiche

Focalizziamoci sull'**obiettivo di medio termine** → valore di riferimento di bilancio strutturale che ciascun paese deve conseguire in tempi brevi e deve mantenere nel tempo. questo OMT è molto importante perché non ha un valore assoluto per tutti gli stati, ma viene calcolato in modo soggettivo in base a fattori qualitativi come la volatilità passata del PIL, la sensibilità del bilancio alle fluttuazioni del PIL, il livello del debito, fattori demografici. A differenza del parametro di stabilità portati nel regolamento 1466, lo stato ha una valutazione un po' più soggettiva e può muoversi meglio ed iniziare delle manovre che facciano sì che rientri all'interno del giusto sentiero per il raggiungimento dell'OMT.

L'OMT per l'Italia è pari a zero → pareggio di bilancio. Ci sono dei paesi più virtuosi come la Germania che hanno obiettivi di medio termine maggiori.

L'OMT si intende rispettato in due situazioni particolari:

1. Il valore del bilancio strutturale corrisponde all'obiettivo di medio termine di quel determinato paese. Si fa una valutazione ex ante durante l'anno → si vede se il saldo di bilancio stia arrivando all'obiettivo posto dall'unione. Ex post, invece, si verifica che il saldo di bilancio non superi dello 0.5% il PIL di quel paese.
2. Però, per avere una misura più elastica, l'OMT si ritiene raggiunto anche quando matematicamente il valore non corrisponde a quello posto dall'UE, ma si trova su un sentiero di aggiustamento ad una velocità adeguata. Il valore della velocità adeguata è lo 0.5% del PIL del paese, ma anche in questo caso questo benchmark è adattato alle esigenze soggettive del paese (debito pubblico ecc.).

Andiamo a focalizzarci sul concetto di **spesa pubblica**. Il valore della spesa pubblica deve crescere meno che proporzionalmente del PIL potenziale di un paese. **Quando l'OMT è stato raggiunto, si può aumentare il livello di spesa solo a fronte di maggiori entrate per lo stato. Ad ogni aumento di spesa deve corrispondere un aumento di entrate per lo stato. Quando l'OMT non è stato raggiunto, il tasso di crescita consentito per**

la spesa deve andare ad una velocità inferiore del tasso di crescita medio del PIL potenziale, per evitare un debito indesiderato.

Il problema dell'OMT era che queste regole fossero troppo stringenti e che gli stati avessero *bisogno di una maggiore flessibilità* in alcune situazioni particolari. Dal 2015 in poi con le cd clausole di flessibilità si dà una maggiore apertura all'applicazione dell'OMT in determinate situazioni. Queste situazioni potrebbero essere nel caso della 1° clausola delle riforme strutturali, poi si ha la clausola degli investimenti ed infine la clausola degli eventi economici avversi.

- *Clausola delle riforme strutturali* → si consente una deviazione temporanea dell'OMT quando ci sia una riforma che comunque abbia un impatto positivo sulle finanze pubbliche; deve essere una riforma importante e totalmente implementata.
- *Clausola degli investimenti* → si consente una deviazione dall'OMT del paese qualora ci sia un investimento non ricorrente + deve avere un impatto positivo sulle finanze pubbliche nel lungo termine + deve essere finanziato dall'UE.
- *Clausola degli eventi economici avversi* → eventi che non possono essere gestiti dallo stato membri + deve colpire gran parte dell'UE (non solo crisi di un paese) + deve avere un impatto negativo sulle finanze pubbliche, tale da portare come effetto a catena un'avversità a livello economico.

BRACCIO CORRETTIVO → ha un cuore rappresentato dalla procedura ex art. 126 TFUE. Questa procedura si basa su due criteri:

- 1) **Criterio del deficit** → fa riferimento al rapporto tra deficit (differenza tra entrate e spese considerando anche spesa degli interessi e PIL) → indebitamento netto all'interno del settore delle PA, che non dovrebbe essere superiore al 3% ai prezzi di mercato.
- 2) **Criterio del debito** → più difficile da rispettare. Nonostante si richieda che debito/PIL non sia superiore al 60%, solitamente si chiede che lo stato mantenga un ritmo di avvicinamento appropriato a questo 60% (molto difficile) → la procedura si attiva quando lo stato si discosta da questo ritmo → pochissimi stati riescono a rispettare questa vicinanza.

Ci sono delle situazioni in cui è possibile discostarsi dal vincolo del 3% → quando, nonostante lo stato mantenga delle politiche fiscali adeguate, eventi esterni non consentono che lo stato si mantenga vicino al livello del 3% (eventi sfavorevoli o grave recessione economica della zona euro).

La procedura si compone di 3 fasi:

1. Fase di avvertimento che si ha nel momento in cui la soglia ancora non è stata superata, ma lo stato ci si sta avvicinando
2. Superamento della soglia → fase che si apre con una serie di raccomandazioni di commissione e consiglio
3. Sanzioni → fase eventuale

Nel momento in cui lo stato si avvicina alla soglia del 3% o la supera, c'è un parere che viene mandato dalla commissione allo stato membro interessato, e viene informato anche il consiglio, che dovrà compiere una valutazione globale avendo ad oggetto tutte le info fornite da stato e commissione. Questa procedura si attiva non solo nel momento in cui le soglie sono superate, ma anche qualora ci sia il rischio che nel futuro più prossimo certe procedure vengano superate.

Si ha un parere che viene mandato dalla commissione allo stato membro. Il consiglio deve fare una valutazione con due tipi di esiti:

- 1) Deve valutare se sussiste il disavanzo eccessivo
- 2) Deve decidere se aprire la procedura per disavanzo eccessivo

Quando la procedura viene aperta, il consiglio, sulla base di una raccomandazione della commissione, manda un'ulteriore raccomandazione allo stato membro all'interno della quale richiede di adottare misure di aggiustamento fiscale + indica un termine massimo di 6 mesi entro i quali lo stato dovrebbe darvi effettivo seguito + richiede, nel caso del debito, che ci sia un avvicinamento progressivo pari ad un miglioramento minimo dello 0.5% del rapporto debito/PIL all'anno, che viene considerato come una media nell'ambito di un triennio.

A questo punto lo stato, nel corso dei 3 mesi, deve adottare delle misure idonee + deve mandare al consiglio una relazione all'interno della quale indichi gli obiettivi stabiliti + le info circa gli strumenti adottati circa il conseguimento degli obiettivi.

Una volta terminati questi mesi, commissione e consiglio devono verificare che gli obiettivi siano effettivamente stati raggiunti. Questa verifica può portare a tre esiti diversi:

1. La procedura può essere sospesa se le azioni dello stato membro sono state adeguate a riavvicinarsi agli obiettivi (potendosi poi riaprire la procedura nel caso in cui gli obiettivi non siano raggiunti e quindi nuovamente ci si discosti dal 3% o dal ritmo di avvicinamento adeguato.
2. È possibile che lo stato abbia adottato delle misure idonee, ma eventi esterni non abbiano consentito di raggiungere gli obiettivi prefissati → raccomandazione che indichi una proroga di 1 anno del termine per il raggiungimento degli obiettivi
3. Le misure adottate non sono adeguate → procedura rafforzata → le raccomandazioni possono essere pubblicate + alla luce del par. 11 art. 126 TFUE che siano adottate delle vere e proprie sanzioni (anche se nella storia del PSC non sono mai state applicate) che possono consistere, per es., nella pubblicazione di info supplementari se lo stato ha intenzione di mettere dei titoli obbligazioni, oppure il consiglio potrebbe chiedere alla banca europea per gli investimenti di rivedere la politica di prestiti nei confronti dello stato. Potrebbero essere applicate delle ammende, che si compongono di un elemento fisso (0.2% del PIL) ed un elemento variabile, che rappresentano delle vere e proprie multe che non sono restituite allo stato → quando la procedura viene abrogata, non sono restituite allo stato, a differenza della ulteriore sanzione che potrebbe essere applicata, ossia la costituzione entro 20 gg dalla raccomandazione del consiglio di un deposito infruttifero → 0.2% del PIL → disposto sulla base di un meccanismo di reverse majority voting sulla base del quale la commissione fa una richiesta al consiglio e la richiesta viene resa operativa se il consiglio entro 12 gg non vota a maggioranza qualificata contro la richiesta della commissione.

Queste sono le sanzioni che possono essere applicate. Il consiglio, per applicare la sanzione o meno, vota a maggioranza qualificata ma senza prendere in considerazione il voto dello stato membro interessato.

La procedura può essere abrogata nel caso in cui il primo valore del deficit sia inferiore al 3% per un periodo di tempo duraturo, a patto che il ritmo di riduzione del debito sia mantenuto costante. Le sanzioni non sono restituite allo stato.

L'eccessiva rigidità del PSC ha portato nel tempo ad adottare temperamenti come la presenza di un riferimento ad una grave recessione economica, o l'ipotesi in cui il disavanzo eccessivo viene considerato temporaneo e quindi il superamento del limite del 3% non sia sanzionato nei confronti dello stato ed il fatto che il rapporto debito/PIL deve essere valutato alla luce del ciclo economico.

Mettiamo in luce non solo le criticità del PSC, ma anche le proposte di riforma.

Il PSC è una misura criticata molto nel tempo per essere particolarmente rigida (limiti molto stringenti) + complessa, opaca e poco trasparente. In un contesto di crisi che stiamo vivendo adesso (crisi, guerra, inflazione), il PSC è stato sospeso (a marzo 2020 con proroga a maggio 2022 fino alla fine del 2023). Nel corso di questi mesi si è pensato di riformare il PSC per renderlo più flessibile, in modo di permettere agli stati di discostarsi dalle percentuali previste senza incorrere in sanzioni (nonostante le sanzioni non siano effettivamente mai state applicate).

Il 9 novembre la commissione ha fatto una proposta di riforma del PSC che si basa su tre pilastri (distinzione dei paesi sulla base del rapporto debito/PIL + viene irrigidita la procedura di enforcement delle sanzioni + si ha una proposta di introduzione del procedimento per debito eccessivo diverso rispetto al procedimento di deficit).

C'è da considerare se questa riforma sia o meno conveniente per l'Italia. Sospendere sine die il PSC vorrebbe dire fare un bomba libera tutti che non farebbe altro che aumentare la speculazione sugli stati all'interno dei mercati e quindi far salire tantissimo lo spread. C'è bisogno di limiti, ma è anche necessario riformare un patto che risulta essere troppo opaco, rigido e complesso.

LAVORO DI GRUPPO 12 – EQUILIBRIO DI BILANCIO DAL FISCAL COMPACT AL DIRITTO DEGLI STATI:

Il punto di partenza sono le regole di bilancio UE fin dalla loro formazione nel trattato di Maastricht ed i protocolli aggiuntivi, che imponevano agli stati il rispetto di finanze pubbliche sane → concretizzate nel divieto di deficit del 3% rispetto al PIL e divieto di debito accumulato oltre il 60% del PIL. Queste regole non hanno funzionato nel limitare l'indebitamento pubblico e nell'evitare la crisi del debito; nel 2010 la Grecia aveva un debito pubblico del 140% rispetto al PIL e l'IT del 118%.

La scelta delle istituzioni dell'UE e del L. UE fu quella non di contraddire l'impostazione di fondo di quelle norme, ma di rafforzarne l'imposizione, avendo aderito a quella lettura della crisi del debito sovrano per cui fosse stata proprio la **disapplicazione sostanziale di queste norme ad aver causato la c.d. crisi del debito.**

È così che si arriva il **2/3/2012 ALLA FIRMA DEL FISCAL COMPACT**, il quale si muove su 2 direttive fondamentali:

1. Principio del **pareggio di bilancio** → divieto di un deficit strutturale superiore allo 0,5 % del PIL. In particolare, questa norma andava recepita da ogni paese nelle proprie costituzioni.
2. Percorso di **riduzione del debito pubblico** per quei paesi che avevano un debito pubblico superiore al 60% del PIL di 1/20 l'anno.

Il fiscal compact va a rafforzare l'impostazione di fondo delle regole di bilancio e fiscali dell'UE. Qual è l'impostazione di fondo dal punto di vista ideologico? È evidente che la cost. finanziaria UE si muove su una cornice ideologica che non è neutrale, ma che si rifà alle tesi della nuova macroeconomia classica. Fin dalla costituzione del mercato unico e della moneta unica questa operazione era criticabile sotto la prospettiva keynesiana, ad es. il piano Werner giudicava inscindibilmente legate la politica fiscale e la politica monetaria ← piano che però non ebbe seguito.

Volendo schematizzare:

- la posizione della teoria di pensiero neoclassiche sono tali da **criticare l'aumento della spesa pubblica, perché questo si tradurrebbe di fatto nell'utilizzo delle risorse future** e dunque si ripercuoterebbe in misura frazionaria sulla crescita economica.
- simile è la posizione della teoria monetarista, secondo la quale **l'aumento della spesa pubblica non fa altro nel lungo periodo che aumentare il tasso di interesse e l'inflazione.**
- diversa è la prospettiva keynesiana → anche **questa linea di pensiero ritiene che nel lungo periodo il bilancio di uno stato debba tendere al pareggio**, ma il lungo periodo è un'entità temporale che non deve essere astratta. La politica economica deve essere calata nella realtà, intesa come un susseguirsi di periodi brevi, nei quali la spesa pubblica può avere un ruolo importante. In particolare, la spesa pubblica nello stabilizzare la domanda aggregata può produrre un aumento del reddito nazionale maggiore dell'indebitamento netto necessario a finanziare tale politica, con un meccanismo noto come moltiplicatore keynesiano.

In questa sede, non si tratta di evidenziare la superiorità di una tesi piuttosto che un'altra, quanto far notare che l'impostazione di fondo delle regole fiscali dell'UE, e del fiscal compact che le va a irrigidire, sia stata obiettivamente recettiva di una particolare scuola del pensiero economico.

Ora ci concentriamo sulla **COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI PAREGGIO DI BILANCIO** nei vari paesi. Questo processo è particolarmente importante per quanto riguarda il *rapporto tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento dell'UE*, nella misura in cui ci è una *riforma che sostanzialmente impone l'introduzione nelle costituzioni nazionali di un principio, facendo un vero e proprio rinvio mobile ad un trattato stipulato in sede EU*. In particolare, ci chiederemo se l'introduzione di questo principio a livello costituzionale abbia avuto effetti sulla forma di stato dei paesi → vedremo la Germania, l'IT e la Spagna. Bisogna capire che la morsa al credito, che è più accentuata per le regioni o le comunità autonome rispetto alla federazione, comporta una torsione della forma di stato federale verso l'accertamento. Nel caso

spagnolo bisognerà domandarsi anche se l'introduzione di questo principio ha portato ad una modifica del concetto di forma di stato sociale, così come lo abbiamo conosciuto all'indomani della WWII. Vedremo anche come è stato costituzionalizzato questo principio nei vari paesi e in questo è peculiare l'esempio francese.

IL CASO TEDESCO:

Parliamo della Germania e della riforma costituzionale avvenuta nel 2009. La Germania riveste una posizione peculiare rispetto agli altri paesi, perché *la riforma non è successiva al fiscal compact, ma precedente* → ha avvertito preventivamente l'esigenza di una riforma costituzionale rispetto all'intero ordinamento UE. In particolar modo, la situazione economica della Germania negli anni della riforma è buona, soprattutto dal pov della ricchezza che è in crescita e della disoccupazione che è in calo → negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2008, la Germania si stava riprendendo abbastanza bene. Questo è dovuto sostanzialmente ad una politica finanziaria molto "godereccia" della Germania.

Dagli anni '70 sino al 2009 c'è stato un enorme aumento sia del debito pubblico complessivo e allo stesso modo il rapporto tra il debito pubblico e il PIL sale da meno del 20% all'82%. Proprio per questo motivo, con un'importante sent. monitoria del 2007 la corte costituzionale federale tedesca ha invitato il governo e il L. ad adottare una riforma, proprio perché questo eccessivo utilizzo del debito avrebbe gravato sulle generazioni successive → la Germania recepisce immediatamente questa indicazione.

Negli anni precedenti alla riforma quali sono le ragioni per cui la Germania si era indebitata così tanto? Sostanzialmente, le finanze pubbliche tedesche si reggevano sulla c.d. **regola d'oro** → **la somma dei debiti contratti non poteva superare la somma della spesa preventivata per gli investimenti**. Il governo spesso faceva rientrare all'interno della nozione di investimenti anche numerose attività finanziarie dello stato, anche se questo poi non si concretizzavano in veri e propri investimenti. Questa visione, alla base della regola d'oro, è una visione keynesiana, per cui il debito è giusto nel momento in cui serve per coprire delle spese che saranno poi a beneficio di tutta la collettività e quindi poi i contribuenti saranno poi chiamati sì a ripagare il debito, ma allo stesso tempo staranno beneficiando dei profitti e di tutti gli agi che possono derivare da degli investimenti. Tuttavia, i problemi a questa regola sono evidenti → il concetto di investimenti non è mai stato definito in maniera chiara → si tratta di un concetto che non è suscettibile di farsi definire, né di farsi sindacare facilmente da un eventuale controllo giurisdizionale. Questo perché spesso i governi inseriscono all'interno di questo concetto anche delle spese che possono non concretizzarsi effettivamente in un investimento, ad es. i crediti che lo stato può concedere a privati e ad imprese con l'obiettivo ultimo non di avere un investimento ma di avere ad es. consumo.

Un altro concetto critico è quello di **congiuntura** → come sappiamo, in tutti gli ordinamenti il debito che può essere effettuato è anche un indebitamento congiunturale, cioè dovuto ad una fase del ciclo economico avversa. Tuttavia, a livello legale non ci sono dei parametri né per definire l'inizio né la fine di un ciclo economico e allo stesso modo c'è sempre la discrezionalità nei governi nell'andare ad individuare quella che è una fase economica avversa e allo stesso modo non è facile che un giudice possa in maniera effettiva controllare il buon andamento delle finanze. Inoltre, l'equivalenza fra l'indebitamento e l'investimento veniva rispettata solo al momento della legge di bilancio → il governo andava a stanziare determinati soldi per il debito in funzione di investimenti futuri, ma non si andava poi nel concreto a verificare se questi investimenti venissero realmente effettuati → non vi era un controllo concreto sull'utilizzo del debito da parte dei governi.

Inoltre, prima non era previsto alcun limite assoluto all'indebitamento, proprio perché il concetto di indebitamento andava a braccetto con quello di investimento e quindi tanto più il governo intendeva investire quanto più sostanzialmente il debito poteva non aver un limite.

Nel 2009 arriva questa riforma, alla quale si ispirerà poi l'interno fiscal compact e le altre costituzionalizzazioni del pareggio di bilancio.

Viene modificato l'art. 109 della legge federale → viene introdotto il principio del pareggio di bilancio, facendo un esplicito richiamo a quello che è l'art. 126 TFUE → la Germania recepisce a livello costituzionale una regola del trattato: *i bilanci degli stati membri devono tendere al pareggio*. La regola generale è quella di un pareggio di bilancio che possa essere raggiunto senza indebitamento. Tuttavia, questa regola viene

declinata in maniera differente tra lo stato federale tedesco e i singoli lander → mentre per i lander non ci sono eccezioni (non possono fare debito), lo stato federale può farlo, con un limite ancora più stringente di quello che sarà poi il limite del fiscal compact. **Rispetto allo 0,5% UE, la Germania sancisce uno 0,35% di PIL che può consistere in un deficit strutturale annuale.** Da questo pov, vediamo che la riforma ci mostra una discriminazione tra quello che può fare lo stato federale (margine di manovra più ampio), rispetto a quello che possono fare i singoli lander.

Guardando ad altri aspetti, un'ulteriore forma di debito è l'**indebitamento congiunturale** e rimangono gli stessi problemi definitivi di cui abbiamo parlato, in particolare il problema di definire una situazione economica normale rispetto ad una situazione economica difficile che necessita di debito.

Inoltre, un'altra eccezione fondamentale sono le **situazioni emergenziali** → ci sono delle situazioni di emergenza che consistono sostanzialmente in calamità naturali o altri eventi avversi che il governo non può affrontare senza il ricorso al debito.

Un altro importante punto è l'**esclusione delle garanzie dal concetto di debito** → nel momento in cui lo stato presta una garanzia, non sta nel concreto contraendo un debito, e quindi ricevendo un credito, perché il concetto di credito è un esborso futuro e certo in qualità di rimborso di quanto ricevuto, mentre nel momento in cui lo stato presta una garanzia, solo al sorgere della sua responsabilità potrà eventualmente sussistere una spesa, che a quel punto dovrà necessariamente essere coperta da eventuale debito, proprio perché la garanzia è un rischio e non una certezza ← questo mette ulteriormente in crisi il sistema.

Da ultimo, rimane presente il problema di come la corte cost. tedesca possa concretamente controllare il rispetto di questi limiti, soprattutto perché il ricorso in via principale può essere proposto dal governo federale, così come il governo dei singoli lander o 1/4 dei deputati, ma il parlamento approva la legge di bilancio → una sollecitazione della corte cost. sul rispetto di questi limiti potrebbe non essere molto agevole.

IL PAREGGIO DI BILANCIO IN IT:

Partendo dall'IT, ricordiamo che il principio di pareggio di bilancio è esposto nell'art. 81 cost. Questa riforma rappresenta una vera e propria innovazione, perché l'**originario testo della cost. del 1948 era meramente procedurale → andava a regolare la procedura della decisione, ma non il suo contenuto.** Con la riforma del 2012 invece viene posto un **divieto del ricorso all'indebitamento.** L'art. 81 cost. viene modificato dall'art. 1 l. cost. n. 1/2012 → **lo stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico** → questo rappresenta il vero e proprio divieto al ricorso all'indebitamento. Tuttavia, sono possibili 2 eccezioni:

- 1) possibilità di ricorrere all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico
- 2) previa autorizzazione delle camere a maggioranza assoluta dei componenti al verificarsi di eventi eccezionali. Il termine "eventi eccezionali" viene specificato dall'art. 5 della stessa legge → si intendono tutti quegli eventi di gravi regressioni economiche, crisi finanziarie o gravi eventi di calamità naturale.

Con riferimento alla prima eccezione, la possiamo interpretare come l'utilizzo degli stabilizzatori automatici del bilancio, cosa che non possiamo fare invece per il secondo punto, che invece prevede una procedura più aggravata. Dovendo risolvere degli eventi eccezionali, bisogna avere l'autorizzazione di entrambe le camere con maggioranza assoluta per ottenere una politica fiscale più aggravata:

- da un lato, questo procedimento serve per garantire una politica sicura e ottimale
- dall'altro lato, però, potrebbe creare una situazione di stallo che non sempre è ottimale in queste situazioni emergenziali cui bisogna fare fronte.

L'art. 1 va letto in concomitanza con l'art. 2 della stessa legge → estende la disciplina a tutte le PA al fine di ottenere il raggiungimento dell'obiettivo ← questo però va in contraddizione con il principio di decentramento fiscale → art. 119 cost. stabilisce il principio di autonomia finanziaria per le regioni e gli enti

autonomi per quanto riguarda le spese e le entrate. Di conseguenza, c'è un problema per cui si può prefissare un limite alla spesa pubblica, ma è difficile dover stabilire dei limiti alle spese o alle entrate di questi soggetti autonomi

IL CASO SPAGNOLO:

In Spagna il principio di pareggio di bilancio è regolato ai sensi dell'art. 135 cost., che viene modificato dalla legge organica n. 2/2012 → stabilisce precisamente la **proibizione al debito**, tanto da radicalizzare alcuni aspetti del tratto di stabilità.

La norma di riferimento è l'art. 11 co. 2 della legge organica → **nessuna amministrazione pubblica potrà incorrere nel deficit strutturale**. Inizialmente, il testo di questa legge lo vediamo come precetto costituzionale, facendo quindi ottenere uno status privilegiato a questo concetto, cosa che oggi non avviene più. C'è una sorta di pretesa implicita verso questo principio, tanto che infatti la c.d. **regola della spesa ha una sorta di status trascendentale**. Per regola della spesa andiamo ad intendere l'aumento della spesa pubblica che non può eccedere l'aumento del PIL. Questo comporta un irrigidimento della spesa pubblica e dell'azione dello stato in materia economica. Questo si contraddistingue da quello che accade nel diritto UE, che prevede sempre questa regola della spesa, ma non le dà questa caratteristica così imperativa, vedendola più come un indice verso quella che deve essere la valutazione dei fini della riforma.

Inoltre, c'è da dire che in Spagna è stato posto il limite all'indebitamento allo 0,4% del PIL → radicalizzazione del contenuto del trattato, che contiene invece il limite dello 0,5%.

Compatibilità tra la riforma e il concetto di stato sociale ← punto molto importante, perché il concetto di stato sociale è riportato all'art. 1 della cost. spagnola → **la Spagna si costituisce come stato sociale e democratico di diritto**. In realtà, nella cost. non c'è una vera e propria definizione del concetto di stato sociale, ma c'è la valutazione del sistema di diritti, del sistema fiscale e tributario e di tutti gli strumenti economici che lo stato ha per intervenire.

Si sono poste due questioni di costituzionalità in merito alla compatibilità dell'art. 135 con il concetto di stato sociale, in quanto il passaggio allo stato sociale ha determinato un cambiamento della visione e della concezione dei diritti, intesi non solo come diritti alla libertà, ma anche come diritti che costano. Questi diritti che costano non possono però sottostare alle leggi del mercato e quindi nel momento in cui si va a fare la valutazione costituzionale di questa domanda, la corte dovrà valutare se questa domanda è fondata e se eventualmente tutti gli altri precetti collegati a questo concetto vengono limitati o violati.

Il secondo concetto che si collega a questa prima domanda è il fatto che si è costituzionalizzata la priorità del pagamento del capitale e degli interessi del debito rispetto al pagamento di tutte le altre spese → ci si è chiesti se lo status di priorità assoluta nel pagamento del capitale e degli interessi vada a far sottostare tutto il resto dei diritti costituzionali e tutte le altre esigenze dello stato, chiedendosi quindi se va a limitare o a indebolire tutti gli altri diritti costituzionali.

In merito a queste due domande si è espressa la corte, che nell'ordinanza n. 9/2012 rigetta entrambe le questioni di costituzionalità.

IL CASO FRANCESE:

Il caso francese possiamo definirlo un **unicum** nello scenario della ratifica e dell'attuazione all'interno degli ordinamenti nazionali di quello che è il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'UEM. Ciò che caratterizza il caso francese è il fatto che fondamentalmente **non possiamo parlare di un vero e proprio processo di costituzionalizzazione**, nel senso che, in base a quanto vedremo, è stato stabilito dallo stesso conseil constitutionnel che in FR, a differenza degli altri paesi, **non si è deciso di operare una revisione costituzionale e quindi di adottare e attuare una disposizione costituzionale ad hoc in vista della ratifica e l'attuazione delle regole di bilancio prevista dallo stesso trattato**. Piuttosto, si è deciso di optare per una **legge organica** → atto normativo che viene utilizzato in vari ordinamenti giuridici, quale quello francese e che si distingue dalla legge ordinaria per il procedimento di adozione della stessa → viene sì adottata dal parlamento, ma con un procedimento più complesso e anche più stringente rispetto al

procedimento di adozione delle leggi ordinarie. Questo fa sì che all'interno della scala gerarchica delle fonti, le leggi organiche siano sovraordinate rispetto alle leggi ordinaria, rimanendo però comunque subordinate al dettato costituzionale, anzi è la stessa cost. che va a determinare e a stabilire quali materie siano sottoposte a una riserva di legge organica.

In particolare, la data di partenza è il **13/07/2012** ← data in cui il capo dello stato Hollande decide di adire il conseil constitutionnel ai sensi dell'art. 54 cost. in vista dell'adozione e approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del trattato. Infatti, l'art. 54 prevede che se il conseil constitutionnel viene adito dal capo di stato o dal primo ministro, o da una delle due camere, o da 60 senatori o membri dell'assemblea nazionale e lo stesso dovesse ravvedere che da un impegno internazionale emerge una clausola di contraddittorietà rispetto a quella che è il dettato costituzionale, allora l'implementazione e l'attuazione all'interno dell'ordinamento domestico di questi impegni devono essere preceduti da una modifica della cost. → dobbiamo capire se nel caso di specie questa modifica fosse necessaria o no ai sensi dell'art 54.

La risposta da parte del conseil constitutionnel arriva dopo meno di un mese → 9/08 → sent. 653/2012 e qualche mese dopo dapprima l'assemblea nazionale e successivamente il senato adotteranno la legge di autorizzazione alla ratifica del trattato stesso.

Operiamo ora una sorta di excursus giurisprudenziale per capire meglio le basi sulle quali il conseil constitutionnel fonderà la decisione nel caso di specie → vediamo come si è sviluppata la giurisprudenza del conseil constitutionnel.

Partiamo da una decisione del 1992, con la quale il conseil constitutionnel si è pronunciato in merito alla ratifica del trattato di Maastricht. In questa decisione vediamo come il consiglio avesse adottato un atteggiamento diametralmente opposto in riferimento alle nuove disposizioni introdotte dal trattato di Maastricht in materia di politica economica rispetto a quelle introdotte in ambito di politica monetaria ◇

- in particolare, in riferimento a quest'ultima e in riferimento all'istituzione di un mercato unico, il consiglio aveva evidenziato come questo andasse ad attribuire delle competenze nuove all'UE → competenze essenziali per l'esercizio della sovranità nazionale. C'era stata una compressione tale della sovranità nazionale francese per cui era stato ravvisato quel contrasto costituzionale con l'art. 54 tale da necessitare una revisione costituzionale
- Nella stessa decisione, lo stesso consiglio si era pronunciato in maniera diversa in materia di politica economica e di politica di bilancio → non aveva ravvisato il contrasto con il dettato costituzionale. In particolare, si era pronunciato sull'art. 104 c del trattato, attuale art. 126 del trattato di Lisbona in materia di disavanzo di bilancio e non aveva ravvisato alcun contrasto con la cost.

Altra decisione molto improntata è la sent. 2004 con cui il conseil constitutionnel si pronuncia in merito alla ratifica del trattato di Bruxelles → trattato che aveva tentato di dare una prima vera e propria costituzione all'UE (tentativo fallimentare). Questa è una pronuncia molto importante, perché il consiglio individua quelle che devono essere considerate come materie sovrane, es. tutela dello spazio di libertà e sicurezza, ecc... + politica estera e sicurezza internazionale → si pronuncia dicendo che l'attribuzione di questi compiti in seno all'UE è una privazione eccessiva della sovranità nazionale e quindi si ravvede un contrasto costituzionale che necessita una modifica della cost.

Sempre in questa pronuncia del 2004, in materia di politiche economiche e di politica di bilancio non viene nuovamente ravvisato quel contrasto costituzionale che rende necessaria questa revisione.

Poi ci sarà una sentenza quasi gemella nel 2007, in riferimento alla ratifica del tratto di Lisbona → non viene ravvisato il contrasto con il dettato costituzionale, che rappresenta il requisito per operare la modifica della cost.

Una volta operato questo excursus, ora possiamo capire quali sono le ragioni che porteranno il conseil constitutionnel a pronunciarsi come ora vedremo.

In particolare, possiamo dire che questa decisione si è basata su 2 art. del trattato:

- Art. 3 →
 - co. 1 → art. che stabilisce le nuove regole in materia di bilancio, es. rapporto debito/PIL del 5% → regole che non fanno altro che andare a ribadire e rinforzare quelle che erano delle regole che sin dal 1992 erano già state stabilite → competenze che erano già state attribuite all'UE, proprio perché sono delle competenze che non sono nuove, quanto è stato già detto in riferimento alla necessità o meno di operare una revisione costituzionale per quelle regole è quanto sostanzialmente viene ripetuto in questo caso.
 - co. 2 → individua le modalità attraverso cui dare attuazione concreta delle regole del co. 1 + prevede l'adozione di una disposizione vincolante, che abbia carattere duraturo, preferibilmente una disposizione costituzionale → sembrerebbe quasi necessario operare quel processo di costituzionalizzazione che abbiamo visto negli altri paesi. Tuttavia, è nello stesso art. 3 co. 2 che il consiglio individua una "clausola di salvaguardia" ← è lo stesso art. che dice che può essere utilizzato anche qualsiasi altro modo, purchè questo altro modo sia tale da garantire il rispetto fedele delle regole di bilancio di cui al co. 1 → è proprio su questo che il conseil constitutionnel farà forza e sulla base di questo suggerirà l'adozione di una legge organica.
- Art. 8 → prevede la possibilità di operare questo vaglio giurisprudenziale da parte della ECJ → vaglio non diretto → devono essere gli stati membri a richiedere questo controllo di legittimità da parte della ECJ laddove dovessero ravvisare che un altro paese contraente abbia violato l'art. 3 co. 2 o sulla base di una propria valutazione personale o sulla base di una relazione della commissione UE. Tuttavia, in questo caso il conseil constitutionnel risponde che il rischio che si possano andare a pregiudicare quelle competenze necessarie per l'esercizio della sovranità nazionale in realtà viene meno proprio dal fatto che l'art. 3 co. 2 non impone una necessità di operare una revisione costituzionale ← questo significa che anche laddove la ECJ dovesse andare a sindacare sulla compatibilità al trattato di una disposizione, non sarà almeno nel caso francese, di una disposizione cost. ma di una legge organica → proprio per quel rapporto delle fonti che abbiamo visto, anche l'intrusione dell'UE sarebbe comunque inferiore.

Con il richiamo poi all'art. 34 cost. che giustificherà la scelta di adottare una legge organica.

Possiamo quindi concludere dicendo che il conseil constitutionnel si è pronunciato non ravvedendo questo contrasto per i motivi appena elencati → in forza di quanto stabilito dall'art. 54 cost. questo contrasto non esiste e non vi è neanche la necessità di adoperare questa revisione costituzionale + si è espresso stabilendo che questo vale per tutte le disposizioni del titolo III, IV, e V → si occupano del coordinamento e della governance dell'eurozona.

IL PROCESSO DI BILANCIO:

Il processo di approvazione del bilancio è molto particolare. È così particolare da avere una normazione ad hoc da parte dei regolamenti parlamentari, che prevede una apposita sessione di bilancio. Quando inizia la sessione di bilancio in una delle due camere, in quella non si può approvare niente che non sia oggetto di discussione (a meno che qualcosa non sia in urgente scadenza).

È così importante l'approvazione del bilancio, è un atto così importante, che la dottrina ritiene che la sua eventuale mancata innovazione e la rielezione della legge di bilancio comporti obbligo di dimissioni. Il governo è emanazione permanente del parlamento, è legittimato a compiere le sue emanazioni sulla base di un rapporto di fiducia, di indirizzi politico-programmatici che si specchiano sul bilancio. Se il parlamento rigetta il bilancio, automaticamente rigetta anche quelle politiche → a rispetto di previsione molto chiara della Cost, che ci dice che il rifiuto parlamentare di un programma governativo non comporta la sua obbligatoria dimissione. Il bilancio, però, è così importante che comporta la dimissione. In realtà non è mai accaduto che si rifiutasse l'approvazione del bilancio. Il bilancio è uno dei molteplici atti di cui si compone il quadro della finanza pubblica. L'ultimo atto è un rendiconto consultivo. Una volta è accaduto che il governo lo presentasse ed il parlamento ha votato negativamente avverso l'art. 1.

Il pcm dell'epoca sostiene che non ci sia alcun problema, che non ci sia obbligo di dimissioni, quando in realtà poi si dimette dopo due giorni.

La legislazione finanziaria è un atto che ha una natura molteplice, in quanto da un lato la legge di bilancio è esercizio di funzione legislativa (il bilancio è una legge) → ma, non è solo una legge. Per tutti i motivi di cui finora, **la legge di bilancio è anche esercizio delle due altre funzioni parlamentari (funzione di indirizzo e controllo)**. Sistema caratterizzato da forma di governo parlamentare (governo come cabina di regia del parlamento, emanazione permanente dello stesso). Il parlamento, nei confronti del governo, non deve solo occuparsi di fare le leggi, ma svolge anche altre funzioni ed intervengono anche altri organi. In materia di bilancio, il governo ha l'iniziativa legislativa riservata, non può un parlamentare fare il bilancio e presentarlo.

Al di là della funzione legislativa (perdita di centralità del parlamento), trovano spazio anche la funzione di indirizzo → dire al governo cosa deve fare. **Anche nel bilancio pubblico, quando il bilancio è di previsione, il governo presenta un progetto di bilancio, il parlamento lo approva e magari lo modifica e nel modificarlo sta indirizzando l'opera di governo → esercizio della funzione di indirizzo.**

È anche esercizio della funzione di controllo → in senso tecnico non è funzione ispettiva (funzione ispettiva è la funzione con cui il parlamento controlla ciò che accade nel paese, con le funzioni di inchiesta), ma è una **funzione rivolta nei confronti di un organo specifico ossia il governo, legato dal rapporto fiduciario.**

Funzione di indirizzo e controllo sono i corollari del rapporto fiduciario. **Il fatto che il governo debba preventivamente informare il parlamento di come intende usare le risorse pubbliche dà al parlamento la possibilità sia di reindirizza che di controllare.**

Verifica che sia coerente con gli indirizzi politico-programmatici stabiliti.

È anche funzione di controllo in un diverso senso → c'è da un lato il bilancio di previsione (su cui vale ciò che abbiamo detto finora), dall'altro c'è il rendiconto consultivo ← si controlla ex post come il governo si è comportato. Il parlamento è in una posizione di verificare e giudicare. **Accountability → informare con il fine di essere giudicati.**

Il processo della sessione di bilancio è esclusivo e motorizzato, in quanto il bilancio va approvato in termini certi.

Vediamo gli atti →

- 1) **Documento di indirizzo → documento di programmazione economica e finanziaria** → nella prima metà dell'anno, ad aprile, il governo presenta al parlamento un 1° documento in cui si delineano gli aspetti essenziali della manovra di finanza pubblica. Sono specificati i principali saldi macro-economici che la legge di bilancio cercherà di realizzare in concreto.

1° parte → delineato lo scenario macro-economico. Sulla base di questo scenario abbiamo un fabbisogno tendenziale (spesa pubblica complessiva che tenderà ad ammontare ad un certo tot, producendo in assenza di manovre correttive un disavanzo Y; ci si propone di fare una manovra di finanza pubblica per portare i saldi a valori specificati nella parte finale del documento).

Il governo lo presenta al parlamento che lo approva con un atto di indirizzo non legislativo. Abbiamo:

- **Ordine del giorno**
- **Mozione** → atto di indirizzo più complesso che può essere presentato solo in assemblea ed ha dei tempi di discussione determinati
- **Risoluzione** → il documento si approva con risoluzione, ossia un atto con cui si dà un indirizzo al governo su un punto specifico.

La cosa importante è che dal pov del diritto parlamentare, l'approvazione del documento di economia e finanza costituisce un auto-limite per il parlamento stesso quando poi si tratterà di andare ad approvare o modificare la legge di bilancio; cioè, quando a metà aprile il parlamento approva il documento di economia e finanza in cui si è scritto che si ha un certo deficit, quella decisione non può più essere messa in discussione. Nel prendere questa decisione si ha un limite → è come se ci fosse una sorta di giudicato. Questo auto-limite è superabile con la presentazione di una nota di aggiornamento del DEF e con una nuova risoluzione, ma davanti ad uno scenario modificato → due situazioni:

- Cambiato in modo significativo lo scenario macro-economico
- Cambiato il governo, soprattutto se nel frattempo ci sono state delle elezioni

- 2) Bilancio propriamente detto → si compone di due parti:

- Bilancio a legislazione vigente che viene approvato → ci interessa per dare al parlamento tutte le info necessarie per capire dove sta andando la barca.
- Parte sostantiva del bilancio con tutte le modifiche in aggiunta ed in diminuzione per raggiungere i saldi e qui si esplica una volontà politica.

La legge di bilancio è anche composta di norme. Tra la prima e la seconda parte ci sono una serie di norme che vanno a modificare il quadro regolatorio che ci produce entrate e spese.

Non si può mettere nella legge di bilancio qualunque disposizione normativa che mi interessa adottare per modificare il quadro delle spese o delle entrate. Se voglio fare qualcosa che sia in grado di produrre effetti strutturali anche nel lungo periodo, devo fare delle modificazioni più incisive alla legislazione vigente. Es. se la spesa pensionistica è giudicata eccessiva e voglio modificare le condizioni per le quali i singoli possono andare in pensione, non la metto nella legge di bilancio → sarebbe un provvedimento enorme.

Ecco che emergono le [leggi collegate alla manovra di bilancio](#) → la legge è collegata perché [produce effetti finanziari significativi nell'anno prossimo](#). Le leggi collegate non è detto che debbano essere approvate subito, possono essere approvate anche a metà dell'anno prossimo → avrà effetti finanziari solo da quel momento. Ecco perché [le leggi collegate devono essere presentate al parlamento non per forza nella sessione di bilancio, ma entro la metà del mese di gennaio dell'anno successivo](#) (termine indicativo- approssimativo) → grosso problema.

[Fondi speciali attivi e passivi](#) → i fondi speciali attivi sono i fondi per risparmi che derivano da leggi in approvazione ma non ancora approvate (es. riforma delle pensioni con legge collegate, prevedo che mi farà risparmiare 1mlrd al mese ma il risparmio ci sarà da metà anno, faccio un fondo speciale attivo). Dall'altro lato prevedo di fare il reddito di cittadinanza che mi farà spendere soldi? Faccio un fondo speciale passivo. Questi fondi tendenzialmente sono in equilibrio reciproco → 3 possibilità:

- [Solo fondi speciali passivi](#) → solo spese nelle leggi collegate → devo coprire queste spese in qualche modo.
- [Solo fondi speciali attivi](#) → minori uscite → per un principio di prudenza, essendo entrate stimate e non quantificabili, non posso considerarli come fondi a copertura di altre spese. Queste minori uscite non possono finanziare altre uscite.
- [Sia fondi speciali attivi che fondi speciali passivi](#) → i fondi attivi finanziano i fondi passivi.

Se metto in bilancio i fondi ma poi gli attivi non li realizzo ed i passivi vengono spesi, cosa accade? La risposta è molto semplice → [se ci sono fondi in equilibrio, il fondo passivo può essere speso nella misura di realizzazione del fondo attivo](#).

Quello che abbiamo visto fa parte delle previsioni sulla finanza pubblica. Può capitare che nel corso dell'anno (nel 2022 ho adottato il bilancio per il 2023) successivo accada qualcosa per cui il bilancio approvato nell'anno precedente è vecchio e non più opportuno → il governo può presentare al parlamento una legge di variazione del bilancio, ossia la [legge di assestamento](#). Se il quadro di entrate ed uscite non rispecchia più il quadro della finanza pubblica, emetto una legge di assestamento.

Più importante è il [conto consultivo](#) → è il bilancio come lo intendiamo per le imprese, che si fa alla fine dell'esercizio. Va presentato dal governo al parlamento entro il 30 giugno. il rendiconto consultivo presenta una lista di tutte le entrate ed uscite che ci sono effettivamente state → documento importante per due ragioni:

1. Permette al parlamento di esercitare la sua funzione di controllo → verifico che il governo abbia o meno tenuto fede ai patti e posso decidere come reagire.
2. Ha una genealogia molto particolare → il sistema della contabilità pubblica nazionale è articolato su un doppio binario.
 - Se sono un pubblico funzionario abilitato alla spesa di denaro pubblico, alla fine dell'esercizio anche io devo rendere conto la distinta delle spese che ho effettuato con tutti i relativi giustificativi. Devo fare due distinte comunicazioni. Una alla ragioneria generale dello stato, che è il soggetto competente a fare la bozza fondamentale del bilancio e del rendiconto. Sulla base dei conti resi da tutta l'amministrazione dello stato, la ragioneria prepara il suo rendiconto consultivo. Nel frattempo, io mando la mia documentazione

anche alla corte dei conti, che deve verificare la legittimazione della mia spendita di denaro pubblico (se non ero autorizzato a spendere quel denaro, la corte dei conti richiede la restituzione) + tiene una contabilità pubblica parallela a quella della ragioneria e quindi stila un proprio rendiconto consultivo in modo indipendente dalla ragioneria. A questo punto, una volta che la ragioneria ha stilato il rendiconto, lo invia alla corte dei conti affinché questa dia il suo giudizio di parificazione → verifica che sia veritiero. Questo perché il governo non può essere allo stesso tempo controllato e controllore.

CONTENUTO PROPRIO DELLA LEGGE DI BILANCIO →

La legge di bilancio è un atto che ha un contenuto tipico e ciò che non rientra nel contenuto tipico non può rientrare nella legge di bilancio. Questo contenuto tipico è caratterizzato anzitutto da tutte quelle norme che siano tese a realizzare un effetto finanziario nell'anno di riferimento. Una certa disposizione può entrare nella parte normativa della legge di bilancio solo se il suo scopo preciso è produrre effetti finanziari a partire dal primo anno di vigenza della legge di bilancio.

Non possono entrare nella legge di bilancio norme di carattere ordinamentale. Se io voglio disciplinare come sono effettuate delle spese o una spesa nuova, tutte queste norme devono entrare nella legge di bilancio o devono essere leggi collegate.

In più, si ha una seconda regola → posso mettere all'interno della legge di bilancio solo disposizioni che comportino o una diminuzione delle spese o un aumento delle entrate (limite che subisce eccezioni). Posso solo inserire norme che hanno un impatto positivo sui saldi → limite che subisce eccezioni molto significative, cioè possono entrare in legge di bilancio tutte le norme che migliorano i saldi di qualunque tipologia, o possono entrare norme in violazione del principio (che peggiorino i saldi) ma ad una duplice condizione → 1. siano aumento di spese o riduzioni delle entrate che non abbiano carattere localistico o micro-settoriale (non riguarda un settore economico, ma solo una produzione molto puntuale; sono spese di per sé non di grande ammontare ed è probabile che il parlamentare che sta approvando il bilancio provenga da un certo territorio e quindi voglia intervenire a favore del suo collegio) + 2. siano volte a sostenere l'economia.

CONTROLLO SUL BILANCIO PUBBLICO:

Finora abbiamo parlato di norme sulla finanza pubblica, ma abbiamo parlato dell'obbligo di copertura, dell'equilibrio tra entrate e spese, del deficit ammissibile o inammissibile, ecc.

Queste regole a cosa servono? Se un bilancio non rispetta equilibrio di entrate e spese e viola una disposizione costituzionale, possiamo adire la corte costituzionale? da questo pov abbiamo una serie di problemi. Dobbiamo tenere distinte due ipotesi:

- a. Equilibrio entrate/spese → si applica solo alla legge di bilancio. Il problema fondamentale da risolvere è quantomeno duplice. Chi può adire la corte per violazione dell'equilibrio di bilancio? Se si tratta della legge di bilancio dello stato, non possono di certo le regioni con il giudizio in via di azione → possono impugnare una legge dello stato solo per violazione delle competenze. Il giudizio in via principale non ci serve qua. Può esserci un giudizio che emerge da un normale processo. ma riusciamo ad immaginare un processo in cui viene in rilievo la questione della legge di bilancio? No. Comunque, per arrivare davanti ad un giudice, la domanda dovrebbe essere tempestiva (primo problema). Poniamo anche di poter contestare un dl, cosa può dire la corte? Può annullare il bilancio dello stato? No (secondo problema). La corte non può dichiarare costituzionalmente illegittimo il bilancio. Poniamo anche che lo faccia, poi cosa fa? Il problema sarebbe enorme. **Vd lavoro di gruppo 30/11.**
- b. Obbligo di copertura → si applica ad ogni singola legge di spesa. Riguarda una legge che sta in vigore a tempo indeterminato e quindi non ci sono problemi di tempestività del giudizio + può essere dichiarata costituzionalmente illegittima. L'unico problema è la difficoltà di arrivare alla corte costituzionale. a volte è successo.

LAVORO DI GRUPPO 13 – BILANCIO STATALE TRA AULA E COMMISSIONI:

Innanzitutto, specifichiamo che la normativa del bilancio dello Stato della finanza pubblica non si esaurisce sicuramente con il testo costituzionale, che talvolta può apparire anche lacunoso in materia → la chiarezza esplicativa della stessa norma sovviene grazie all'applicazione di ulteriori normative, come ad esempio i regolamenti parlamentari che ci aiutano a comprendere quali sono i metodi e le procedure da seguire e adottare per la formazione dell'approvazione del bilancio.

Iniziamo dall'**art. 81 Cost.** che può essere *suddiviso in due parti* → una parte procedurale ed una parte sostanziale. Noi ci occuperemo della parte procedurale, quindi dei metodi che devono essere seguiti per raccogliere e spendere le risorse pubbliche.

Iniziamo dal **co. 4** → **le camere ogni anno approvano con legge il bilancio ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo** ← anche questa potrebbe sembrare una disposizione riassuntiva e lacunosa, ma in realtà può farci intendere delle nozioni che sono fondamentali per la nostra analisi → la **riserva di iniziativa legislativa in capo al governo**, che in particolare è **un'iniziativa vincolata**, sicché soltanto il governo ha il potere di proporre al Parlamento un disegno di legge in materia di bilancio. Il Parlamento ha il potere di modificare o approvare lo stesso disegno di legge proposto dal governo. L'81.4 ci fa intendere come avviene **questa approvazione avviene tramite legge formale, un procedimento ordinario e per commissioni in sede referente**.

Ulteriormente, troviamo una nozione importantissima → **l'approvazione ha carattere annuale**. L'annualità del bilancio è un principio cardine del bilancio stesso, perché **svolge un ruolo fondamentale anche nella dialettica/dinamica tra parlamento e governo** → può essere considerato come un vero e proprio **strumento di controllo dell'organo rappresentativo sull'operato del governo**, che tra l'altro è un controllo che avviene sia in via preventiva che in via successiva, ed è assicurato sicuramente dalla cadenza annuale dell'approvazione dello stesso → **deve essere approvato entro il 31/12**, quindi prima dell'inizio dell'anno solare, **e produrrà effetti giuridici soltanto nell'anno solare a cui si riferisce**. Tuttavia, la previsione di queste scadenze ristrette comporta alcuni problemi → la rapida successione per la definizione del calendario del bilancio dello Stato si intreccia pericolosamente con le scadenze elettorali, nonché quelle date di formazione del nuovo governo ← questo può comportare che le date che sono ovviamente prefissate siano talvolta prorogate o anche non rispettate. Infatti, **la vera e propria sessione di bilancio ha inizio circa il 15/10, data in cui deve essere presentato il documento programmatico di bilancio**. Un'altra data importante è quella del **20/10, che è la data in cui il governo dovrebbe presentare al Parlamento il disegno di legge di bilancio** che poi ovviamente dovrà essere approvato entro il 31/12.

È interessante ricordare queste date, perché in realtà è un tema molto attuale → come abbiamo avuto modo di vedere lo scorso 21/11 che è stato approvato il disegno di legge dal Consiglio dei ministri, che verrà poi approvato entro il 31/12. Questa è una data importantissima, perché se non viene rispettata questa scadenza il Parlamento potrà concedere al governo il cd **esercizio provvisorio** → disciplinato dall'art. **81 co. 5 Cost.** e che può essere concesso soltanto per legge come prescrive la carta costituzionale.

In particolare, esso consiste nell'**autorizzazione alla prosecuzione della gestione delle finanze pubbliche da parte del Parlamento nei confronti del governo**, ed essendo una misura straordinaria naturalmente comporta delle limitazioni → un limite contenutistico ed un limite temporale.

Anzitutto, il **limite contenutistico** riguarda il fatto che **il governo potrà proseguire nella gestione delle finanze pubbliche soltanto per le questioni di ordinaria amministrazione** → questo significa per 1/12 rispetto al progetto in discussione in sede parlamentare per ogni mese.

Il **limite temporale** prescrive che può essere prorogato, ma non può superare complessivamente i 4 mesi, in ogni caso la data limite del 30/04. Nonostante la natura straordinaria estrema di questa misura, essa è stata adottata ben 33 volte con 9 proroghe nel corso della storia.

Quindi, il ciclo di bilancio è un procedimento complesso che si estende per tutto l'anno e coinvolge una serie di attori e di protagonisti → distinzione tra maggiori attori (che sono ovviamente il governo, il Parlamento e l'UE) e poi altri protagonisti che a breve vedremo.

Innanzitutto, abbiamo il **governo** che ha **l'iniziativa legislativa vincolata**, e quindi **si occupa anche di elaborare i documenti necessari per la formazione e l'approvazione dello stesso bilancio**.

Poi il **parlamento** che modifica o approva i vari documenti prodotti dal governo. Poi abbiamo **l'UE**, che ha **un'influenza sempre più ingente nelle decisioni economiche dei paesi** che ne fanno parte.

Tuttavia, non sono gli unici protagonisti della vicenda di approvazione del bilancio → in essa vi sono anche altri protagonisti, come le commissioni e l'ufficio parlamentare di bilancio. In particolare, per la nostra analisi sono rilevanti la commissione di bilancio e le commissioni competenti per materia. L'art. 22 del regolamento della camera fissa il numero delle commissioni permanenti a 14 e ne delimita l'ambito di competenza, che poi sarà più specificamente indicato da un'apposita circolare emanata dal presidente della Camera → ogni commissione è competente per un determinato settore dell'ordinamento ← è per questo che ci interessa la commissione bilancio.

Ricordiamo anche la prescrizione di cui all'**art. 72 Cost.** → stabilisce che **ogni disegno di legge che viene presentato ad una camera deve essere esaminato da una commissione competente** → i disegni di legge che vengono proposti al Parlamento devono essere esaminati prima di tutto dalla commissione bilancio che è presente in entrambi i rami del Parlamento. Essa svolge le medesime funzioni in entrambi i rami del Parlamento e sarà competente per le materie dell'ordinamento circa i bilanci, circa la i disegni di legge riguardanti bilanci, ed i servizi del ministero dell'economia e delle finanze. Poi, *verificherà l'impatto che hanno questi disegni di legge sulla finanza pubblica + garantisce un controllo sull'obbligo di copertura*, che è un obbligo costituzionalmente garantito sempre dall'art. 81 (nella sua parte sostanziale).

Dal pov procedurale, la commissione di bilancio svolge un ruolo fondamentale → è **chiamata a formulare dei pareri obbligatori circa l'approvazione dei disegni di legge**, nonché di emendamenti ← questo è molto importante per la nostra analisi, perché parleremo anche degli emendamenti e della loro approvazione riguardo all'aumento delle spese o alla diminuzione delle entrate. Questi pareri devono essere comunicati entro 15 gg alla Commissione di merito; in particolare questo termine di 15 gg può essere ristretto qualora questo sia disposto dal presidente del Senato o anche se deve essere approvato un disegno di legge che viene dichiarato urgente.

Per comprendere quanto è importante effettivamente dal pov procedurale della commissione di bilancio possiamo riportare l'es. di cui all'art. 40 del regolamento del Senato → prevede che, qualora la commissione di bilancio si esprima contrariamente all'approvazione di uno dei disegni di legge già citati motivando la propria opposizione con l'insufficienza delle corrispettive quantificazioni o della copertura finanziaria prescritta dall'art. 81 Cost., la discussione del disegno di legge verrà rimessa all'assemblea qualora la commissione competente per materia si sia uniformata al suddetto parere ← questo per comprendere quanto sia importante la commissione bilancio nelle sue pronunce.

Ultimo protagonista della nostra vicenda è l'**ufficio parlamentare bilancio**, che è un organismo particolare perché di recente creazione (è stato istituito nel 2014 in attuazione della l. 243/2012, che è la legge di revisione costituzionale che ha anche revisionato l'art. 81). È un organismo indipendente in cui i componenti sono nominati dai presidenti della Camera e del Senato da una lista di 10 soggetti che sono indicati a maggioranza di 2/3 alla commissione bilancio. **Si occupa prevalentemente di fornire delle previsioni e delle verifiche sulle analisi della macroeconomica e finanziaria del governo** e funge da ulteriore strumento di controllo o anche da filtro tra Governo e Parlamento.

Siccome non controlla soltanto le decisioni prese e anche le previsioni effettuate dal governo, bensì si occupa anche di controllare gli spostamenti del Parlamento stesso rispetto agli obiettivi del governo, citiamo il **meccanismo di comply or explain** → **se il governo decide di perpetuare nei propri obiettivi che siano stati nel caso di specie contrastati dal fiscal council, ovvero dall'ufficio parlamentare di bilancio, il governo potrà motivare la propria scelta proprio di fronte alle camere.**

L'ufficio parlamentare di bilancio effettua queste analisi e previsioni macroeconomiche in alcuni momenti predeterminati → durante la formulazione e la produzione del documento economico-finanziario della sua nota di aggiornamento e durante la stesura parlamentare del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio.

Adesso vediamo come avviene il PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO → prima di tutto, **il governo approva questo disegno di legge di bilancio una volta che è presentato alle camere.** Le camere dovranno occuparsi dell'approvazione di questo disegno di legge ← il processo di approvazione si fonda su due esigenze che devono essere necessariamente soddisfatte:

- lasciar svolgere a pieno al Parlamento il suo ruolo di controllo e di indirizzo in materia finanziaria
- evitare che siano introdotti degli interventi di revisione, degli interventi che esulino la materia della manovra di bilancio

→ dobbiamo ricordare che, a differenza di quanto succedeva nello stato liberale ottocentesco (in cui i parlamenti rappresentavano soltanto uno specifico gruppo sociale ed i suoi interessi), le aule parlamentari (nel mondo in cui viviamo che è pluralista e democratico, ed in particolare nel nostro ordinamento giuridico) si sono dimostrati un fattore di moltiplicazione della spesa pubblica a prescindere dall'effettivo intervento posto in essere dalle stesse. **L'iter di approvazione si basa su l'iter legis tradizionale → ruolo istruttorio delle commissioni**, che è di merito per le parti di loro competenza, e vi è poi **la commissione bilancio che ha competenza generale in materia**.

Poi c'è la discussione ed approvazione in aula, che deve avvenire così come sancito dall'art. 72 Cost. I regolamenti parlamentari sono stati modificati nell'83 → il L. in questo particolare caso stava provando ad adeguarli alle dirimenti novità che erano state introdotte con la l. 468/1978 → per tale motivo questa modifica prevede una **sessione di bilancio** che abbia due caratteristiche: **specializzata e concentrata** ← **l'approvazione deve avvenire in tempi certi per poter evitare di ricorrere all'esercizio provvisorio**. Per tale motivo, i regolamenti parlamentari ci forniscono due strumenti principali, ossia il **contingentamento dei tempi del dibattito parlamentare** ed il **carattere esclusivo della sessione di bilancio**.

Per quanto riguarda il **contingentamento dei tempi**, con l'esperienza comparata con gli altri ordinamenti abbiamo notato che *questo strumento viene utilizzato anche per perseguire degli altri scopi → evitare un uso pretestuoso del diritto di intervento + scopo anche di evitare che vi siano degli atteggiamenti ostruzionistici da parte degli altri attori politici*. Tutti gli ultimi casi di shut down (o meglio di crisi) del sistema statunitense sono stati dovuti proprio ad atteggiamenti ostruzionistici all'interno del Senato nel quale, a differenza di quello che accade nella Camera dei rappresentanti, il contingentamento dei tempi non è presente, a meno che non vi sia una mozione approvata a maggioranza qualificata (il che sappiamo essere molto complesso in un sistema bipartitico come quello statunitense).

Passando al **carattere esclusivo** della sessione di bilancio, ci rifacciamo **all'art. 119 co. 4 del Regolamento parlamentare** → **tutte le deliberazioni sono sospese sia dall'assemblea che dalle commissioni in sede legislativa per qualsiasi disegno di legge o progetto di legge che può provocare delle diverse o maggiori spese o delle minori entrate**.

Vi sono però delle eccezioni a tale divieto → vi è il d.l. per il quale l'art. 77 Cost. stabilisce il nodo limite dei 60 gg per convertirlo. Vi sono, poi, i progetti di legge che sono collegati alla manovra finanziaria + vi è l'autorizzazione dei trattati internazionali e della fase europea discendente, dalla quale potrebbe derivare per lo stato italiano una responsabilità per inadempimento di trattati internazionali o comunitari. Questo strumento, oltre a far rispettare la scadenza cost. del 31/12, serve anche ad altro → evitare che vengano approvati dei provvedimenti che possano in qualche modo anticipare gli esiti di una discussione che è ancora in corso.

Oltretutto, **bisogna specificare che tale divieto vige per ciascuna camera soltanto nella specifica frazione di sessione in cui il bilancio è discusso**. L'intensità di tale divieto varierà a seconda che la discussione si trovi già in aula oppure ancora nelle commissioni → la natura specializzata della sessione di bilancio **esige che all'interno della stessa non finiscano delle misure estranee al contenuto del bilancio** → **La legge di bilancio può contenere esclusivamente delle norme che abbiano come che tendano ad avere degli effetti finanziari nell'anno fiscale a cui esso si riferisce, ed in ogni caso non possono mai essere contenute delle disposizioni che abbiano carattere ordinamentale di natura logistica o micro-settoriale o in ogni caso qualsiasi disposizione che non sia intesa per seguire il miglioramento dei saldi di bilancio**.

In questo caso sappiamo che la **ratio** è **duplice** → **esigenza di non inquinare il testo legislativo + escludere la possibilità che vi siano condotte abusive o opportunistiche**.

Infatti, noi sappiamo che proprio per la natura del budget process, che è fortemente accelerata, porre una previsione che non è in linea con il contenuto sarebbe molto di convenienza, in quanto verrebbe approvata se non più facilmente come minimo più rapidamente → per tale motivo questi divieti sono particolarmente importanti.

Infine, sia nelle commissioni che in aula vengono seguite due regole:

- **l'unità di voto parlamentare** → l'unità è il programma che risulta essere l'unità minima del bilancio. Sappiamo che, una volta che è stato approvato dal Parlamento, l'amministrazione ha il potere di modificare le voci all'interno dei singoli programmi. Tale compito viene affidato ad un centro di responsabilità amministrativa che va a

corrispondere ad unità organizzativa di primo livello del ministero il divieto. Se nel singolo programma le voci possono essere spostate tra i vari programmi, invece non vi può essere nessuna modifica → è proprio in questo modo che viene sottratta all'amministrazione la tenuta complessiva del programma.

- *l'ordine di votazione* → dobbiamo partire da un presupposto → le misure essenziali che riguardano la manovra sono già state determinate mediante il voto parlamentare sui saldi di bilancio. Proprio per questo, il Parlamento seguirà un ordine di votazione che segue anche una regola contabile intuitiva ed elementare, vale a dire quella di andare prima a verificare le risorse disponibili per poi andarle a distribuire per le varie spese. Per tale motivo, avremo prima di tutto l'approvazione delle spese e delle entrate, e poi si proseguirà con il riparto delle varie voci all'interno dell'intervento pubblico ← tutto ciò si farà tramite l'approvazione delle spese.

Adesso parliamo del **potere di stralcio presidenziale** e poi degli **emendamenti**.

La tipizzazione operata dalla l. 362/1988, denominata legge finanziaria, ha portato a rafforzare le difese nei confronti di alcune disposizioni che risultino essere estranee rispetto alla legge finanziaria stessa. Per scongiurare questa prima ipotesi, si è configurato un **potere di stralcio presidenziale**, per effetto del quale **il presidente del ramo del Parlamento** a cui quel disegno di legge è presentato per primo, preliminarmente all'assegnazione, **accerta che il disegno di legge non contenga disposizioni estranee rispetto all'oggetto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità di Stato**, ai sensi dell'art. 120 co. 2 del regolamento della camera ed ai sensi del 126 co.3 del regolamento del Senato. **Ove individui ipotesi siffatte, comunica all'assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee, sentito il parere della commissione di bilancio.**

Oltre a questo potere, si è configurato un altro potere molto importante ai sensi dell'art. 126 co. 4 del regolamento del Senato (mentre per la camera è un potere esercitato in via di prassi), secondo il quale **il presidente di assemblea possa, qualora lamenti delle disposizioni contrarie rispetto alla legge finanziaria, stralciare le disposizioni. Il presidente in questo caso non esercita un potere monocratico secco, perché il presidente è coadiuvato dalla commissione bilancio**, la quale deve rendere un parere preventivo in sede consultiva, quindi prima dell'inizio dell'iter legis.

EMENDABILITÀ → al fine che vengano introdotte modifiche in aula, in particolare riguardo a disposizioni estranee alla legge di bilancio, nel corso degli iter legis si è configurato un potere di emendabilità.

Ovviamente ci sono dei limiti riguardo all'emendabilità della legge di bilancio →

1. saldi di bilancio → **i saldi di bilancio non sono emendabili**. L'elemento centrale della politica finanziaria è definito da uno stadio anteriore e per questo non può essere modificato nel corso dell'iter legis.
2. **particolari modalità che è necessario seguire per l'approvazione e la presentazione degli emendamenti alla legge di bilancio** → l'inammissibilità degli emendamenti è decisa in prima battuta dai presidenti di commissione ed in particolare dal presidente della commissione di bilancio, il quale svolge un particolare ruolo di filtro e che ha la possibilità di consultare il presidente di assemblea. Il presidente svolge un *ruolo contenutistico* riguardo la coerenza degli emendamenti al contrario di quanto, ad es., succede per quanto riguarda l'ipotesi di improcedibilità, in cui il controllo non è contenutistico bensì un controllo formale.

Come funziona il processo della presentazione degli emendamenti? Dividiamo tra:

- Camera dei deputati
- Senato

Gli emendamenti devono essere necessariamente presentati in commissione. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, abbiamo la 1° e la 2° sezione del disegno di legge sensi dell'art. 121 co. 1 e co. 2. Gli emendamenti nella Camera dei deputati devono essere presentati direttamente in commissione, in particolare nella commissione competente per materia. Si parla, in questo caso, di emendamenti compensativi, mentre gli altri emendamenti devono essere presentati direttamente in commissione di bilancio. Per quanto riguarda il Senato, invece, distinguiamo tra la 1° sezione del disegno di legge che

devono essere presentati direttamente in commissione di bilancio e la 2° sezione del disegno di legge. Devono essere prima presentati nella Commissione competente per materia, e poi successivamente ripresentati in commissione bilancio, che deve riapprovare questi emendamenti.

In questo caso la commissione di bilancio svolge un ruolo molto particolare → è chiamata dai regolamenti parlamentari a svolgere un ruolo, il **cd ruolo della commissione bilancio** che si applica in tre elementi differenti → **la commissione riceverà tutti quegli emendamenti compensativi provenienti dalle altre commissioni, li vaglia e ne decide il merito**. In secondo luogo, **riceve tutti quegli emendamenti non compensativi provenienti dalle commissioni, ed inoltre vaglia gli emendamenti che provengono dalla commissione bilancio**. In terzo luogo, **prepara tutto quel materiale che sarà poi oggetto della discussione in aula**.

A questo punto → **esempio pratico** del potere di stralcio presidenziale. Guardando un po' la storia di dell'Italia abbiamo trovato un esempio molto particolare → un esempio di cui protagonista è l'ex presidente della Camera Roberto Fico. In questo caso ci troviamo innanzitutto nella **Camera dei deputati del 5 dicembre del 2018** → all'interno di quella seduta, il presidente ha dichiarato lo stralcio di alcune disposizioni della legge di bilancio poiché diciamo dichiarate apertamente ornamentali e proprio per questo estranee alla legge di bilancio, ai sensi dell'art. 21 co.1. Ciò che ci ha colpito è stato il fatto che, prima di tutto, si è trattato di un **organo monocratico** (il presidente della Camera) che ha stralciato delle **disposizioni che erano in realtà già passate in sede referente**, quindi, in commissione per sede referente che le aveva approvate → è una cosa che non succede solitamente. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 120 co. 2, dove troviamo appunto la definizione di potere di stralcio, il potere di stralcio è definito come un potere esercitabile in virtù del parere della commissione di bilancio → deve esserci un parere della commissione bilancio, che il presidente deve ascoltare, e poi può esercitare il proprio potere. In questo caso abbiamo visto che **non c'è stato nel parere della commissione bilancio** e appunto l'organo monocratico ha stralciato le disposizioni che erano state dichiarate ammissibili da un organo collegiale. Non riuscivamo bene a capire come uscirne → mail al presidente Roberto Fico.

MAIL:

"Facendo riferimento¹³ a quanto accaduto nella seduta della Camera dei Deputati del 5 dicembre del 2018, seduta nella quale Lei si è reso protagonista dell'ultimo esercizio del potere di stralcio da parte di un Presidente della Camera dei Deputati, molti hanno visto quanto accaduto come un'interpretazione eccessivamente estensiva ed innovativa dell'articolo 120 comma 2 r.C. Lei come commenterebbe questa prospettiva?"

La fattispecie, inoltre, potrebbe rappresentare sicuramente uno spartiacque tra la dottrina precedente e quella attuale con una tendenza ad una visione meno collegiale per favorire la praticità e la tempestività. Riguardando a quella decisione, oggi, continuerebbe a sposarne il metodo o cambierebbe approccio? Inoltre secondo Lei, su questa materia, sarebbe necessaria una revisione dei regolamenti?"

RISPOSTA:

L'art. 120, comma 2, del Regolamento prevede (con un riferimento letterale al disegno di legge finanziaria, ma esteso, a seguito delle riforme della legge di contabilità, al contenuto del disegno di legge di stabilità e ora al disegno di legge di bilancio) che "il Presidente della Camera, prima dell'assegnazione, accerta che il disegno di legge non rechi disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità dello Stato. In tal caso, il Presidente della Camera comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee, sentito il parere della Commissione bilancio".

In base a questa norma, nel tempo, è stata fatta più volte applicazione del potere presidenziale di stralcio, sulla base di una preventiva pronuncia della Commissione Bilancio e, naturalmente, solo con riferimento agli anni in cui il disegno di legge è stato presentato in prima lettura alla Camera: v. ad esempio, per limitarci alle ultime legislature, le sedute della Camera del **20 novembre 2020, 6 novembre 2018, 2 novembre 2016, 30 ottobre 2014, 18 ottobre 2012**.

Altra cosa (perché riferito ad altro potere presidenziale) è il precedente del 5 dicembre 2018, che Lei ha richiamato nel quesito.

Si tratta infatti di un caso in cui **la Presidenza della Camera – in sede di discussione in Assemblea del disegno di legge di bilancio nel testo licenziato dalla Commissione Bilancio in sede referente – ha fatto uso di un potere diverso, ossia quello – di carattere più generale e non riferibile solo al disegno di legge di bilancio - di espunzione dal testo di norme introdotte in Commissione in sede referente, ma che avrebbero dovuto essere dichiarate inammissibili in quella sede: si tratta di un potere che è stato riconosciuto al Presidente della Camera sulla base di pronunce della Giunta per il Regolamento e consolidato da diversi precedenti, ricorrenti in più legislature.**

Quanto a questi ultimi, in particolare, oltre al precedente citato del 5 dicembre 2018 (in cui sono state espunte norme di carattere evidentemente ordinamentale, estranee dunque all'oggetto proprio della prima sezione della legge di bilancio), vanno richiamati i casi del 6 novembre 2000 (quando il Presidente, con riferimento al disegno di legge finanziaria, avvertiva che una norma, introdotta dalla Commissione, doveva "considerarsi non ricompresa nel testo": "tale disposizione infatti riproduce la parte essenziale dell'art. 54, comma 23, del disegno di legge presentato dal Governo, già stralciato in base alla deliberazione del Presidente della Camera ai sensi dell'art. 120, comma 2, del Regolamento") e del 21 dicembre 2017 (quando la Presidente, con riferimento al disegno di legge di bilancio, avvertiva che – alla luce dei limiti di contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio contenuti nella legge n. 196 del 2009, art. 21, e della prassi applicativa – doveva considerarsi espunto un comma che prorogava alcune deleghe legislative).

In base, dunque, ai precedenti e al contesto in cui maturò la decisione nel 2018, non potrei che confermare l'approccio seguito. In virtù dell'esperienza di questi anni, non riterrei necessaria, in questo ambito, una riforma dei regolamenti essendo la prassi descritta univoca e chiara.

LAVORO DI GRUPPO 14 – IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE SUL BILANCIO FRA CORTE DEI CONTI E CORTE COSTITUZIONALE:

Art. 81 cost. → ci concentriamo sui co. 1, 3 e 4

Co. 1 → *lo stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conte delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*

Co. 3 → *ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.*

Co. 4 → *le camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentanti dal governo.*

All'atto pratico, pare che all'interno dei documenti relativi bilancio statale ci sia una situazione tale per cui queste norme sfuggono al sindacato costituzionale della corte cost. per 2 motivi:

1. per quanto riguarda **l'impugnazione in via principale** → essa è consentita solo allo stato e alle regioni, che però non avrebbero interesse a impugnare i loro stessi atti.
2. per quanto riguarda **l'impugnazione in via incidentale** → questa sarebbe fattibile, ma è difficile che i cittadini abbiano un interesse diretto ad agire. Il beneficiario di una spesa non si attiverebbe mai per far dichiarare l'illegittimità costituzionale di una previsione a lui favorevole e stessa cosa la vediamo per i soggetti su cui gravano oneri tributari ma che non beneficiano di quella che è la spesa relativa, in quanto anche se la corte dovesse accertare l'incongruità della copertura prevista per legge, la corte stessa non potrebbe poi andare ad incrementare quello che è il carico tributario che grava sui cittadini.

→ se né lo stato, né le regioni, né i cittadini possono sollevare una questione di legittimità su queste norme di bilancio, dobbiamo cercare di capire come sollevare un sindacato di costituzionalità in caso di leggi che violino l'art. 81 cost.

L'unico organo previsto costituzionalmente che funge da controllore è la **CORTE DEI CONTI** → ha sostanzialmente una duplice funzione:

- funzione giurisdizionale in materia contabile
- funzione di controllo → alla luce dell'art. 100 co. 2 cost. si estrinseca in 3 tipi diversi di controllo:
 1. controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria
 2. controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo
 3. controllo successivo sul bilancio dello stato, che la corte fa mediante il giudizio di parifica

Ora ci concentriamo sulla **funzione di controllo della corte dei conti nel giudizio di parificazione del rendiconto consuntivo e la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale a protezione dell'art. 81 cost.**

In particolare, occorre prima ricordare la funzione della corte dei conti → anzitutto, va a confrontare le risultanze delle entrate e delle spese della PA con quelle che sono le previsioni del bilancio di previsione statale, per poi procedere a parifica e deliberare a SU.

Affronteremo l'argomento tramite la sent. 142/1968 → è una delle prime sent. in materia. La corte dei conti, nel caso in esame, ha adito la corte cost. per l'incostituzionalità di alcune voci del bilancio di previsione per contrasto con l'art. 81 co. 4 cost (che post-riforma del 2012 diventa il co. 3) per mancanza di copertura di alcune voci di spesa all'interno del bilancio di previsione. L'avvocatura dello stato che agisce in giudizio per il PCM richiede che vengano rigettate nel merito tutte le questioni sollevate dalla corte dei conti + solleva 2 questioni pregiudiziali:

- 1) Fa valere un difetto di legittimazione della corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità all'interno del giudizio di parifica per mancanza del carattere giurisdizionale del procedimento a quo
- 2) Inoltre, chiede che venga dichiarata l'irrelevanza delle questioni sollevate dalla corte di conti

→ perché? L'avvocatura dello stato:

1. per il primo punto, argomenta dicendo che la corte dei conti non ha legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità per difetto del carattere costituzionale, perché la funzione di parifica della corte dei conti all'interno del TU sull'ordinamento della corte dei conti è inserita tra le funzioni di controllo della corte stessa e non tra le funzioni giurisdizionali. Ad avvalorare questa tesi, secondo l'avvocatura di stato, ci sarebbe anche la mancanza di un contraddittorio con l'amministrazione + mancanza di caratteristiche sostanziali del giudizio a quo + inesistenza di un diritto o interesse legittimo privato diretto ed attuale lesa da una legge nel caso concreto
2. Inoltre, per quanto riguarda l'irrelevanza della questione, l'avvocatura dello stato va ad argomentare riguardo al ruolo della corte dei conti all'interno del giudizio → sostiene come il giudizio di parificazione non sia necessario affinché giunga a conclusione l'iter del rendiconto (in forza dell'autonomia che ha il parlamento di decidere sul rendiconto nonostante la sospensione del giudizio di parificazione). Quello che va a rilevare l'avvocatura dello stato è anche il paradosso che comporterebbe una eventuale declaratoria di incostituzionalità del bilancio di previsione stesso → non solo non è utile ai fini del giudizio di parifica e dell'approvazione del rendiconto da parte del parlamento, ma anzi, un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità del bilancio di previsione comporterebbe proprio l'impossibilità di procedere al giudizio di parifica → verrebbe meno il parametro che si pone come confronto delle scritture date dall'amministrazione.

Cosa decide la corte cost. sulle argomentazioni dell'avvocatura dello stato e su quelle della corte dei conti? Anzitutto, dice che deve disattendersi, in mancanza di nuove argomentazioni, l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione della corte dei conti → sulla base di 2 precedenti sentenze (una del 1963 e una del 1966) non vi sono ulteriori argomentazioni per superare il precedente giurisprudenziale e dunque la corte cost. afferma nuovamente il carattere giurisdizionale del giudizio a quo, cioè del giudizio di parifica, e conferma la legittimazione astratta della corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità.

Per quanto riguarda la questione della rilevanza, la corte fa perno soprattutto su 2 argomentazioni:

- c) Anzitutto, fa rilevare come in considerazione dell'oggetto e della natura del rendiconto stesso bisogna per logica conseguenza dedurre i limiti del giudizio di parificazione → la corte cost. dice che poiché la corte dei conti ha una funzione ausiliaria nei confronti del parlamento (perché controlla che gli atti del governo corrispondano a quanto deciso dal parlamento stesso in sede di approvazione del bilancio) **qualora alla corte fosse consentito di andare a sindacare sugli atti approvati dal parlamento stesso, non sarebbe più un controllo ausiliario del parlamento**, ma andrebbe ad operare un controllo sull'attività legislativa → **funzione che non le è attribuita** né dalla legge, né le è attribuibile in via interpretativa a partire dall'art. 100 cost.
- d) Seconda argomentazione, sempre con riferimento all'irrelevanza delle questioni, ha a che fare con la **stretta correlazione tra questione di costituzionalità e giudizio a quo**, tale per cui **il giudizio principale non può concludersi fino a che non venga sciolto il dubbio di costituzionalità**. In particolare, stabilisce che tale connessione non sussiste dal momento che non vi è applicazione, nel giudizio a quo, di una legge a concreta fattispecie → non sussiste la rilevanza. Infatti, dice la corte cost. che non siamo di fronte all'applicazione di una legge a fattispecie concreta (non viene applicata né la legge di bilancio né le leggi di spesa), ma siamo piuttosto di fronte a due documenti contabili:
 - o Bilancio di previsione, che viene confrontato con

- Rendiconto consuntivo

→ per questo motivo la corte conclude con la dichiarazione di inammissibilità per manifesta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla corte dei conti.

Che cosa commenta la dottrina? Sono 3 i punti di interesse, anche politico, discussi dalla dottrina in commento alla sentenza:

- Anzitutto, la dottrina nota come venga ridotta di una pesante proporzione il ruolo della corte dei conti nella dinamica dei rapporti tra organi di vertice, in particolare con riferimento al fatto che qualora fosse permesso alla corte dei conti di andare a sindacare l'attività legislativa (atti approvati dal parlamento) non si potrebbe sostenere che la corte dei conti è ausiliaria del parlamento, ma semmai tecnicamente diventerebbe ausiliaria alla corte cost., andando ad operare un controllo di costituzionalità sulle leggi del parlamento
- In secondo luogo, la dottrina discute ed evidenzia come la sent. salvaguardi i lineamenti di fondo del nostro sistema in ordine all'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto la l. n. 1/1948 prevede due vie per poter sollevare questioni di legittimità:
 - La prima via è quella dell'impugnazione in via diretta → è consentita solo a stato e regioni
 - la seconda via è quella dell'impugnazione in via incidentale → sarebbe per tutti gli altri organi, tra cui rientrerebbe la corte dei conti. Tuttavia, è anche vero che se fosse consentito alla corte dei conti annualmente di poter sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parifica verrebbe meno quello che è il carattere dell'occasionalità e aleatorietà tipico del giudizio in via incidentale e si andrebbe quindi a ricadere nell'ipotesi dell'impugnazione in via diretta, che non è certamente prevista per la corte dei conti.
- Infine, la dottrina argomenta anche che tale sent. conserva al parlamento un'ampia libertà di azione in tema di osservanza dell'art. 81 co. 2 e 3 cost. ← perché? Perché la corte cost. argomenta negando l'ammissibilità delle questioni da parte della corte dei conti + argomenta anche sulla scorta del fatto che è concesso alla corte dei conti andare a sindacare la costituzionalità dei singoli atti in sede di emanazione preventiva. Tuttavia, con riguardo al controllo successivo si rimane comunque scoperti. Vedremo come questo orientamento giurisprudenziale verrà superato dalle pronunce successive.

Come abbiamo visto con la sent. 142/1968 la corte cost. ha riconosciuto alla corte dei conti in sede di giudizio di parifica la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale. Adesso analizziamo la sent. 226/1976 per capire se la corte cost. possa o meno sollevare la questione di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo e di conseguenza andremo a capire se la corte cost. possa sindacare sulla costituzionalità, cioè sul rispetto dell'art. 81 cost., da parte delle leggi di spesa.

Prima dobbiamo capire in cosa consiste il controllo preventivo di legittimità operato dalla corte dei conti → art. 100 co. 2 cost. opera un controllo preventivo di legalità, ossia va a controllare se tali disposizioni siano conformi a norme di legge. Sono sottoposti in generale a tale controllo tutti gli atti governativi che comportano spese → è necessario che siano controllati prima che acquisiscano efficacia. Il procedimento inizia con l'invio da parte dell'amministrazione competente dell'atto all'ufficio competente della corte dei conti. A questo punto, inizia il controllo preventivo:

- se ha effetto positivo, consiste nella registrazione dell'atto che acquisterà da questo momento piena efficacia
- se invece l'atto non viene registrato dalla corte dei conti perché non supera inizialmente il controllo → l'amministrazione competente può, per il tramite del governo, chiedere che tale atto sia registrato con riserva ← cosa comporta questo? L'atto ha comunque piena efficacia, ma può esporre il governo a responsabilità politica di fronte al parlamento.

Con la sent. 226/1976 la corte cost. ha la possibilità di pronunciarsi sulla questione pregiudiziale, ossia se la corte dei conti possa o meno essere legittimata, in sede di controllo preventivo, a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

La corte si è potuta pronunciare sul punto grazie a un'ordinanza di rimessione della corte dei conti, che solleva la questione di legittimità costituzionale relativa al d.lgs. delegato e alla proroga della legge delega, ritenendo che tali disposizioni in merito al trattamento economico del personale scolastico italiano operante all'estero fossero incostituzionali, in quanto violavano l'art. 81 co. 3 e 4 cost. (pre-riforma 2012) e l'art. 76 cost. → di conseguenza, vi era la violazione dell'obbligo di copertura + mancanza di criteri direttivi posti dalla legge delega e dalla sua successiva proroga.

La corte cost. è concorde con la corte dei conti nel ritenere che tali disposizioni violino tali articoli e di conseguenza le dichiara incostituzionali. A questo punto, però, nella motivazione troviamo che la corte cost. cerca di rispondere a questa domanda → **la corte dei conti è legittimata ad adire la corte cost.?** Secondo la corte cost. è possibile, in quanto ritiene che la corte dei conti in questa sede sia un giudice a quo → può sollevare questioni di legittimità costituzionale, in quanto, secondo la corte cost. il suo controllo è analogo a quello operato da un qualsiasi giudice in sede giurisdizionale → chiaramente, è analogo ma non è la stessa cosa → nota come ci siano delle differenze tecnico-processuali. La corte dei conti, inoltre, può avere questo compito in quanto la magistratura contabile è composta da giudici dotati delle più grandi garanzie di indipendenza e ritiene che la magistratura contabile non abbia nulla da invidiare alle altre magistrature dello stato, in quanto al pari del consiglio di stato e della magistratura ordinaria è annoverata tra le magistrature dello stato.

Inoltre, la corte cost. sostiene che la corte dei conti opera un controllo esterno, neutrale, disinteressato e unicamente volto a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti.

Inoltre, motivazione reale della sent. secondo la dottrina, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza della corte cost. di ammettere al proprio sindacato anche leggi di spesa, le quali altrimenti difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte. In conseguenza, la corte cost. legittima sé stessa a sindacare sulle leggi di spesa e la corte dei conti ad adirla nel caso in cui rilevi o sospetti incostituzionalità degli atti sottoposti al suo controllo.

In dottrina questa sent. ha suscitato un fortissimo dibattito e quello che ne esce è un commento per lo più negativo della sent.

Noi analizziamo il commento di Giuliano Amato → è molto critico e vuole sottolineare come il dispositivo sia meramente politico, in quanto incide fortemente sugli equilibri della nostra repubblica → equilibri che non sono scontati per la sensibilità dell'epoca + sottolinea come la corte cost. riesca ad affidarsi quello che è un controllo semi-preventivo, perché la corte dei conti opera un controllo su atti prima che questi acquistino efficacia → la corte cost. riesce così a conquistarsi questo nuovo spazio → ha la possibilità di sindacare sulle leggi di spesa. Secondo Amato la corte cost. ottiene questo spazio con un reasoning che ritiene superficialmente proteso verso il suo dispositivo. Dobbiamo renderci conto che questo commento è da intendere secondo la sensibilità del tempo, la quale riteneva impossibile che un decisore tecnico potesse occuparsi di sindacare su quelle leggi che sono chiaramente il frutto di decisioni politiche ed economiche.

Possiamo notare come tale sensibilità inizia a cambiare con le riforme che ci saranno dalla fine degli anni '80 in poi. L'assetto fin qui descritto cambia sul finire degli anni '70 → serie di riforme che intervengono → 2 leggi, una del 1978 e una 1988 che vogliono di fatto modificare la manovra di bilancio e il ruolo del bilancio stesso all'interno della politica economica e finanziaria ← come effetto hanno anche una modifica delle funzioni e dei poteri della corte dei conti, così come sarà asserito dalla corte cost. in una sent. del 1995.

La l. n. 468/1978 è una riforma della legge di contabilità dello stato che va a rimodellare il bilancio, conferendogli un ruolo centrale nelle scelte di politica economica e finanziaria e nella gestione della spesa pubblica.

Per capire a pieno la portata di queste riforme e cosa ci ha condotte a queste, è necessario analizzare anche il contesto storico ed economico in cui ci troviamo. Dopo la WWII si va ad affermare lo stato e ciò comporta un moltiplicarsi di richieste di intervento finanziario da parte dei cittadini e dunque una sempre maggiore ingerenza dello stato nell'economia. Gli strumenti contabili, primo tra tutti il bilancio, devono quindi

diventare strumenti primari di politica economica e le riforme mirano dunque a realizzare una finanza che sia funzionale al concetto di stato sociale moderno.

Il bilancio quindi si deve adeguare alla mutata realtà e non può più essere uno strumento solo autorizzativo della spesa e quindi uno strumento meramente descrittivo (che poteva essere coerente con le logiche di uno stato liberale ottocentesco) → deve assumere un valore nuovo, che sia funzionale alla programmazione e realizzazione della politica economica e finanziaria. La struttura del bilancio, quindi, deve riflettere queste finalità, articolandosi in delle voci di entrata e di spesa che siano funzionali a un'effettiva programmazione delle politiche pubbliche.

La manovra di bilancio viene quindi ridisegnata dalla l. n. 468/1978 e comprende una pluralità di provvedimenti legislativi → abbiamo il bilancio di previsione pluriennale, il bilancio programmatico e la legge finanziaria (che dal 2009 diventa legge di stabilità).

Questi documenti e questi provvedimenti legislativi di fatto hanno lo scopo di assicurare:

- rispetto degli equilibri finanziari
- osservanza dei principi dell'art. 81 cost.

Un'altra importante novità apportata dalla riforma è l'introduzione dei sistemi dei saldi differenziali:

- Risparmio pubblico
 - Indebitamento o accrescimento netto
 - Saldo netto da finanziare o da impiegare → ammontare di prestito da accendere per coprire la differenza tra le entrate e le spese previste al netto degli interessi
 - Ricorso al mercato → deficit atteso per l'anno seguente
- devono essere indicati distintamente ex art. 6 della legge.

L'introduzione di questi saldi di fatto mirava a realizzare un maggiore controllo sulla spesa pubblica entro tetti massimi predefiniti.

Il bilancio diventa di fatto uno strumento programmatico e questo nuovo ruolo viene accentuato dalla l. n. 362/1988 → prevede la predisposizione da parte del governo di un documento → documento di programmazione economica e finanziaria da presentare ogni anno al parlamento entro la pausa estiva dei lavori, nel quale il governo doveva fissare le linee guida e gli obiettivi politici su cui poi avrebbe costruito la manovra di bilancio.

Ci si è dunque interrogati se la nuova funzione del bilancio abbia modificato i poteri della corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto consuntivo -- questa è la questione su cui si esprime la corte cost. con la sent. 244/1995, che è una sent. innovativa perché va a modificare la giurisprudenza precedente della corte.

Uno dei compiti della corte dei conti è quello di effettuare il giudizio di parifica → confrontare i risultati del rendiconto con la legge di bilancio per vedere se le previsioni sono state adempiute e i limiti contenuti nel bilancio sono stati rispettati durante l'esercizio. Tuttavia, la corte cost. si era più volte espressa in passato (sent. 1427/1968) nel senso di ritenere insindacabili le leggi di spesa, in quanto irrilevanti ai fini del controllo della corte dei conti in sede di giudizio di parificazione. Tuttavia, con le riforme, la corte cost. non può che prendere atto che il controllo della corte dei conti non può limitarsi a un controllo di esclusiva correttezza formale.

Infatti, le riforme hanno dato grande importanza all'equilibrio di bilancio → la corte cost. non può che statuire che le leggi che determinano effetti modificativi del bilancio possono essere denunciate, proprio perché contrarie all'art. 81 co. 4 cost. (testo previgente, attuale co. 3 che prevede l'obbligo di copertura) e le questioni sono necessariamente rilevanti e dunque ammissibili. In altre parole, la corte dei conti deve poter verificare il rispetto di questi saldi e dunque l'eventuale incostituzionalità delle leggi che concorrono a formare le grandezze che incidono sui saldi devono poter essere sindacate dalla corte cost.

Al compito tradizionale del giudizio di parificazione, che è un controllo formale e contabile dei risultati del rendiconto rispetto alla legge di bilancio, si aggiunge la verifica del rispetto a consuntivo degli equilibri fissati dalla legge finanziaria. Affermando la sindacabilità delle leggi di spesa sottese al bilancio, la corte

cost. stabilisce che il potere di controllo della corte dei conti assume un rilievo sostanziale e di merito sull'impiego delle risorse pubbliche e a ciò non può che conseguire una riconsiderazione del ruolo istituzionale della corte dei conti stessa. Corte cost. → [la corte dei conti diventa garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e dunque organo posto al servizio dello stato-comunità e non già soltanto dello stato-governo.](#)

Con questa sent. quindi la corte cost. afferma la sindacabilità delle leggi di spesa, ma ci resta da capire come sottoporre al sindacato della corte cost. anche la legge di bilancio.

Abbiamo visto come, almeno in via preventiva, sia possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità le leggi di spesa quando violano l'obbligo di copertura.

Dobbiamo capire come e se sia possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità la legge di bilancio quando viola il principio dell'equilibrio → dobbiamo capire come fare affinché l'art. 81 co. 1 cost. resti tutelato.

Partiamo dall'ipotesi di **sindacare il bilancio della sua interezza → la corte non potrebbe andare a sindacare il bilancio nella sua interezza in quanto la legge di bilancio è necessaria ed indefettibile.** Se la corte andasse a sindacare il bilancio della sua interezza causerebbe una paralisi dell'organizzazione pubblica. Allo stesso tempo però, la corte cost. non potrebbe sindacare le singole voci di bilancio, perché esse sono frutto di decisioni politiche e la corte cost. non è un organo politico ← non potrebbe sostanzialmente andare a modificare o eliminare scelte di tipo politico.

La corte cost. potrebbe individuare la legge di spesa che ha prodotto, all'interno del nostro ordinamento, uno squilibrio, ma non lo potrebbe fare autonomamente → avrebbe bisogno di un'ordinanza di rimessione fatta dal giudice a quo, ma in quel caso si tratterebbe nuovamente di un sindacato di costituzionalità fatto su leggi di spesa che violano l'obbligo di copertura, esattamente come i casi di prima. A questo punto però ci serve capire come faccia l'art. 81 cost. a rilevare come parametro all'interno del giudizio di costituzionalità.

Sostanzialmente, l'art. 81 co. 1 cost. (principio di equilibrio) può venire in rilievo all'interno del giudizio di costituzionalità solo in via indiretta → solo quando la corte cost. si trova davanti ad una decisione che potrebbe avere un impatto possibilmente molto negativo su quello che è il bilancio statale → in questi casi, per tutelare il principio dell'equilibrio, la corte cost. si ritroverebbe a dover mettere in atto un vero e proprio bilanciamento tra quelli che sono i principi che minacciano l'incremento dell'indebitamento pubblico e allo stesso tempo dovrebbe però considerare l'esigenza di mantenere inalterati i saldi di bilancio statale. La corte cost. quindi non può dare prevalenza al principio dell'equilibrio. Essendo giudice delle leggi deve fare una valutazione specifica caso per caso. Questo bilanciamento lo abbiamo visto in due sent.:

- **Sent. 10/2015 → ci occupiamo di questa**
- Sent. 70/2015

Sent. 10/2015 → oggetto di copiosa letteratura. Viene sollevata da parte della commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia una questione di legittimità costituzionale dell'art. 81 co. 16, 17 e 18 d.l. 16/2008 → che introduceva all'interno del nostro ordinamento un'addizionale sull'imposta sul reddito delle società di determinati settori: petrolifero, energetico e del gas ← avevano avuto ricavi annui maggiori di 25k.

Questa addizionale dell'IRES del 5,5% viene poi alzata al 6,5% → viene chiamata Robin Tax. Essa crea disparati problemi all'interno dell'ordinamento → non aveva carattere temporaneo, era stata introdotta tramite d.l. ma senza presupposti di necessità e urgenza e non si basava su quelli che erano indici di capacità contributiva.

Questa misura era stata introdotta all'interno dell'ordinamento perché ci si aspettava un significativo aumento dei profitti nel settore petrolifero, ma in realtà di questi profitti non avrebbero potuto beneficiare tutte le aziende all'interno di questi settori, ma solo alcuni.

In più, l'addizionale non andava ad incidere solo sui profitti extra, ma andava ad incidere su tutti i redditi di queste imprese. Da questo punto di vista, la corte cost. non ha dubbi nel considerare incostituzionale la Robin Tax in quanto andava in contrasto con gli art. 3 e 53 cost. Tuttavia, la corte cost. si trovava di fronte a

un problema particolarmente grave, ossia la restituzione a queste società di tutto quello che avevano effettivamente pagato dal 2008 al 2015 → la restituzione di tutto questo ammontare avrebbe causato conseguenze drammatiche su quello che è l'equilibrio del bilancio statale.

La corte allora opera il bilanciamento che abbiamo detto e decide di posporre gli effetti della sua declaratoria di incostituzionalità al giorno della pubblicazione in GU → completamente contrario a quella che è la classica regola per cui le sent. di accoglimento della corte cost. hanno efficacia ex tunc, ossia retroattiva. Qui la corte fa una pronuncia non retroattiva, per fare in modo che lo stato non dovesse restituire alle società quanto pagato dal 2008 ad oggi. Questa sent. crea un dibattito dottrinale proprio per questo motivo della

rimodulazione degli effetti della sentenza → la corte cost. copia quello che è l'approccio della corte cost. tedesca e dice che fa riferimento al suo ruolo di garante dell'intera carta cost. e quindi di protettore di tutti i principi all'interno della cost. Ecco perché si ritrova a dover fare dei veri e propri bilanciamenti di quelli che sono gli interessi meritevoli di tutela, così riesce a proteggere l'art. 81 co. 1 cost., ossia il principio dell'equilibrio di bilancio.