

RDE



RASSEGNA DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Rivista interdisciplinare

Fondata e diretta dal Prof. Giovanni Luchena

N. 1/2026

Rivista a cadenza semestrale

Issn: 3103-845X

DIRETTORE SCIENTIFICO

Prof. Giovanni Luchena (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

COMITATO DIRETTIVO

Prof. Paolo Gaggero (Università di Roma La Sapienza)

Prof.ssa Sara Landini (Università degli Studi di Firenze)

Prof. Gennaro Rotondo (Università Luigi Vanvitelli)

Prof. Domenico Siclari (Università di Roma La Sapienza)

Prof.ssa Sara Tommasi (Università del Salento)

Prof. Andrea Tucci (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

COMITATO SCIENTIFICO

Prof. Sandro Amorosino (Università di Roma "La Sapienza")

Prof. Oliver Brand (University of Mannheim)

Prof. Claudio Cacciamani (Università degli Studi di Parma)

Prof.ssa Rosa Calderazzi (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Prof.ssa Stefania Cavaliere (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Prof. Francesco Ciraoło (Università degli Studi di Messina)

Prof. Nicola Daniele Coniglio (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Prof. Antonio Davola (Università LUISS Guido Carli, Roma)

Prof.ssa Francesca Mattassoglio (Università degli Studi di Milano – Bicocca)

Prof. Kyriaki Noussia (University of Reading)

Prof.ssa Mirella Pellegrini (Università LUISS Guido Carli, Roma)

Prof.ssa Margarida Lima Rego (Universidade Nova de Lisboa)

Prof.ssa Carmela Robustella (Università degli Studi di Foggia)

Prof. Mauro Romano (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Prof. Diego Rossano (Università degli Studi di Napoli Parthenope)

Prof.ssa Roberta Santoro (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Prof. Filippo Sartori (Università degli Studi di Trento)

Prof.ssa Andrea Signorino (Università di Montevideo)

COMITATO DI REDAZIONE

Lorenzo Rodio Nico - Responsabile di Redazione (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Gianluca De Donno (Università Mercatorum, Roma)

Daniel Foà (Università LUISS Guido Carli, Roma)

Emilia Giusti (Università degli Studi di Firenze)

Francesco La Fata (Università degli Studi di Messina)

Nicolò Pellini (Università degli Studi di Firenze)

Alessandra Poliseno (Università degli Studi di Bari Aldo Moro)

Laura Zoboli (IE University, Madrid)

SEDE DELLA REDAZIONE

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Piazza Umberto I, Bari, Italia

INDICE

Sandro Amorosino | *Politica ed amministrazione per il Mezzogiorno*, pp. 1-15.

Sara Landini – Paolo Ratti | *Impatto sulle compagnie della riforma sulle cartolarizzazioni*, pp. 16-42.

Stefania Cavaliere | *La nuova frontiera delle coperture assicurative per la mobilità sostenibile*, pp. 43-62.

Giovanni Luchena | *Politiche di sostegno delle imprese e recenti tendenze della legislazione tra programmazione della politica industriale e criteri di compatibilità (banche, IPCEI, sviluppo economico, innovazione tecnologica, ricerca)*, pp. 63-121.

Antonio Davola | *La responsabilità estesa del produttore come strumento di promozione della transizione sostenibile*, pp. 122-141.

Francesco Porcelli – Luigi Fruscio – Elisabetta Fortunato | *I livelli essenziali delle prestazioni come architettura unitaria della riforma dello Stato regionale*, pp. 142-184.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

SANDRO AMOROSINO*

Politica ed amministrazione per il Mezzogiorno**

Politics and Administration for Southern Italy

SOMMARIO: 1. Rimozione e mutazione della questione meridionale. – 2. Incidenza degli eventi epocali sui modelli di intervento. – 3. Il nuovo scenario economico ed istituzionale. – 4. I nodi irrisolti del modello d'intervento per il Sud. – 5. La determinante delle regolazioni UE. – 6. L'intreccio tra procedure eurounitarie e nazionali. – 7. Programmazioni ed attuazioni adattive. – 8. Il difficile innesto dell'adattività nell'ordinamento amministrativo italiano. – 9. La necessità di politiche integrate per il Sud. – 10. Necessità di una struttura tecnico-amministrativa centrale.

1. Rimozione e mutazione della questione meridionale

* Già Professore ordinario di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Roma La Sapienza.

** *Introduzione* ad una Sessione del Convegno *Il Mezzogiorno durante e dopo l'intervento straordinario*, organizzato dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" assieme al *Network for European Policy Making* a Roma, Istituto Luigi Sturzo, 3 dicembre 2025.

Lo scritto è dedicato al caro ricordo di Gennaro Scura, imprenditore colto e lungimirante impegnato per il progresso economico e civile della Calabria e del Sud.

Il contributo è stato richiesto dalla direzione della Rivista.

Da centocinquant'anni (il “viaggio elettorale” di Francesco De Sanctis¹ nel suo collegio di Lacedonia, nell'Alta Irpinia, è del 1876) la “missione” dei meridionalisti delle diverse, ma convergenti “specie” – economisti, sociologi, giuristi, *grand commis*, politici (pressoché scomparsi nelle ultime legislature) – è analizzare i processi di trasformazione dei territori del Sud e formulare testardamente ipotesi, progetti ed azioni per promuoverne lo sviluppo economico e civile.

Negli ultimi decenni – salvo casi eccezionali nei quali politici e dirigenti dello Stato erano, per un caso della storia, anche apprezzati studiosi - si sono rarefatte, se non interrotte, le comunicazioni tra le proposte dei tecnici e le percezioni e valutazioni dei politici.

Sotto questo profilo un vero e proprio spartiacque simbolico è stato la “decostituzionalizzazione” del Sud, vale a dire la soppressione, con la riforma del 2001, nel testo originario dell'art. 119 della Costituzione, del riferimento alla “valorizzazione del Mezzogiorno”, sostituito da un generico accenno alla promozione dello sviluppo economico, alla coesione ed alla solidarietà nazionale.

L'improvvida rimozione è stata giustamente contestata da Tommaso Frosini².

Della “manomissione” della Costituzione sono state date interpretazioni diverse:

- l'allineamento al *format* eurounitario delle politiche di coesione, al quale l'ordinamento nazionale s'è adeguato soprattutto come meccanismo di condizionalità, da estendersi alle speculari misure nazionali³;

¹ F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale*, (1876), ripubblicato da Passigli, Firenze, nel 2011.

² T. E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno* in *Riv. Giur. Mezz.* n. 3/4 2024, p. 601 ss.

³ Sulla transizione economico-istituzionale tra i due paradigmi v. S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione: storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n. 2/2018, pp. 579 ss.

- la *rimozione* della questione meridionale, “fuori posto” nel contesto di una riforma costituzionale maldestramente volta a “cavalcare” la moda del federalismo, per tagliare l'erba sotto i piedi alla Lega (all'epoca in espansione) provocando – viceversa – conflitti istituzionali a catena.

Pur riconoscendo la fondatezza effettuale della prima interpretazione, si propende per la seconda ben conoscendo l'attitudine ad inseguire tutte le “mode mediatiche” sui temi istituzionali di taluni giuristi, ansiosi di trasformarsi da opinionisti in attori politici.

I meridionalisti – viceversa – hanno tenacemente accompagnato - talora anticipando, talaltra seguendo - le evoluzioni dei vari contesti meridionali, sempre considerati sia nell'insieme sia in rapporto con le regioni centro-settentrionali e con l'UE.

Questa capacità di lettura e di adattamento progressivo del meridionalismo, *ad onta* del venir meno del confronto con i naturali interlocutori politici, è fortemente messa alla prova nell'attuale contingenza.

2. Incidenza degli eventi epocali sui modelli d'intervento

Siamo – infatti – in uno dei periodi in cui la storia sembra avere un'accelerazione, tale è stata, nell'ultimo settennio, la concentrazione di eventi epocali non previsti che hanno determinato la crisi degli equilibri economici, commerciali e geopolitici a livello globale ed europeo.

Per quanto qui interessa l'effetto è che delle visioni e dei modelli d'intervento prospettati, ancora qualche anno fa, per il *futuribile* del Mezzogiorno, soltanto una parte resta valida nel mutato scenario attuale.

A questo proposito si può prendere come pregiata pietra di paragone un libro del 2021 cui avevano collaborato molti valenti meridionalisti⁴.

Da allora il concorso incoerente di più ordini di fattori ha trasformato la scena; fattori innanzitutto esogeni, con molteplici ricadute indotte dal cumulo della pandemia, dell'invasione e guerra in Ucraina (con i contraccolpi sulla provvista energetica), della guerra dei dazi (ad esempio: sull'agroalimentare) scatenata a freddo dal Presidente USA e, da ultimo, delle guerre di USA/Israele al regime iraniano (con il blocco delle forniture di idrocarburi e di altre merci vitali e, nuovamente, la crisi energetica e le sue conseguenze a catena sull'economia nazionale).

L'effetto primario sulla finanza pubblica è l'aumento delle spese di emergenza, per rispondere alla domanda sociale di "sostegni" ed il "contenimento" delle spese d'investimento, a sua volta compensate solo in parte dalle risorse rese disponibili dalle politiche di coesione e dalla "flessibilità" dell'Unione.

A questo proposito va evidenziata, negli ultimi anni, l'apertura solidaristica dell'UE, che ha attivato vari meccanismi di finanziamento fondati su debiti comuni, in primo luogo, per quanto qui interessa, il "*Next Generation*", con, a valle, la sua propaggine nazionale, il PNRR.

All'inizio del 2021 i Curatori del volume soprarichiamato vedevano gli albori del PNRR, cui hanno fatto seguito – negli anni – le sue numerose rimodulazioni e la diseguale attuazione delle azioni e misure in esso previste, molte delle quali ad auspicato alto impatto sul Mezzogiorno.

L'attuale situazione (2026) del Mezzogiorno, registra da un lato le "code" del PNRR e dall'altro moderati effetti espansivi di alcune *politiche normative* statali – così definite perché incentrate su meccanismi legislativi automatici di tipo

⁴ C. DE VINCENTI, A. LEPORE (a cura di) *Next Generation UE. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa del Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2021.

promozionale – quali la ZES Unica o le misure fiscali incentivanti di vario genere, a sostegno delle nuove imprese meridionali, dei giovani e delle donne.

3. Il nuovo scenario economico ed istituzionale

I sommari cenni di contestualizzazione “generale” della questione meridionale sono sufficienti a marcare le differenze di fondo tra lo scenario del 2020 e quello attuale.

A ciò, naturalmente, occorre aggiungere le trasformazioni, *medio tempore* prodottesi dello “stato delle cose meridionali”.

Schematizzando si può dire che i mutamenti principali, tra loro intrecciati, sono, al contempo, economico-sociali ed istituzionali-amministrativi.

Sul *primo versante* rilevanti risorse finanziarie, incrementalmente rispetto ai flussi “consueti”, sono state investite in progetti riconducibili a diverse azioni e misure del PNRR o di programmi complementari ed hanno effettivamente generato incrementi di intraprese. Si profila il delicato problema della continuità del finanziamento per la “manutenzione ordinaria” degli interventi realizzati⁵.

Un’analisi economica aggiornata, anche rapportata al Mezzogiorno, è contenuta nella *Relazione annuale sul 2025* della Banca d’Italia.

Un *focus* è in un “*paper*” di economisti⁶ della “Banca” nel quale viene evidenziato l’impatto delle “procedure del PNRR” sulla realizzazione degli “appalti pubblici” – evocando la parte per il tutto, in quanto l’esecuzione degli appalti è una *derivata* dell’affidamento ad amministrazioni regionali/locali, ma anche statali, dell’attuazione di progetti “abilitati”.

⁵ G. MONTEDORO, *Intervento al Convegno Il Mezzogiorno durante e dopo ... cit.*

⁶ A. ACCETTURO, A. BALTRUNAITE, E. LAZZARO, A. L. MANCINI, *Gli incentivi e le innovazioni organizzative migliorano le performance della pubblica amministrazione? Lezioni dal National recovery and resilience plan (2026).*

L'adozione obbligata del modello operativo speciale PNRR – con l'erogazione dei fondi condizionata al raggiungimento degli obiettivi – ha comportato *i)* una sensibile accelerazione dell'attuazione; *ii)* l'introduzione, finalmente, di sistemi di monitoraggio ed *iii)* la funzione di assistenza tecnica ai soggetti attuatori/aggiudicatari.

Le risultanze del *focus* presentano una doppia utilità per chi voglia riflettere sullo stato attuale della “questione amministrativa meridionale”⁷, che costituisce un'*invariante* storica negativa dell'intera “questione”.

Da un lato dimostrano che le stringenti condizionalità di “risultati”, consustanziali alla disponibilità dei fondi, ha costretto buona parte delle amministrazioni – rinforzate da immissioni di nuovi assunti – ad organizzarsi per non perdere l'occasione propizia: dalla presentazione di progetti “plausibili”, al monitoraggio sull'attuazione, alla costruzione di relazioni stabili tra i vari centri di imputazione delle procedure.

Dall'altro la qualificazione di alcuni progetti come attinenti all'una o all'altra misura non sembra sempre correlata alla sua accertata priorità.

In altri termini: la scelta di meritevolezza appare sovente derivare da criteri geografici, compensativi o di opportunità e non da un quadro programmatico (ricordando, in proposito, l'insegnamento di Giannini giusta il quale – fuori dalle mitologie novecentesche – la pianificazione è una tecnica propria delle strutture organizzative pubbliche e private, cioè una procedura di scelta di obiettivi prioritari, allocazione delle risorse finanziarie ed organizzative disponibili, assegnazione di compiti e responsabilità, poteri di coordinamento e controllo, analisi dei risultati)⁸.

⁷ S. AMOROSINO, *Politiche di coesione, strutture amministrative e Mezzogiorno in Persona e Amministrazione* n. 1/2019, p. 63 ss., ma già ID., *La questione amministrativa meridionale* in *Riv. Giur. Mezz.* n. 2/2010, p. 737 ss.

⁸ M. S. GIANNINI, voce *Pianificazione* vol. XXXIII dell'*Enc. Dir.*, Milano 1983.

4. I nodi irrisolti del modello d'intervento per il Sud

Venendo al secondo versante – istituzionale/amministrativo – le notazioni che precedono portano alla riproposizione – in termini aggiornati – di due nodi gordiani irrisolti degli interventi per il Sud:

I) la carenza di un *insieme coerente ed efficace di politiche* per i nostri ormai differenziati “mezzogiorni” e della *governance* di esse, lungo il percorso dall'elaborazione tecnico – culturale, al confronto pubblico e, *in apicibus*, parlamentare, alla decisione politica, alla formalizzazione in azioni programmatiche, alle procedure attuative, ai controlli per verificarne l'effettività.

Tutto ciò comporta di necessità – per convergente valutazione degli studiosi – la costituzione o adeguamento di un centro motore (ordinatore, ausiliare e verificatore) politico-amministrativo statale, posto istituzionalmente e funzionalmente al “centro del governo”, la cui responsabilità politica sia in capo ad un ministro “dedicato” (v. *infra*);

II) la disfunzionalità delle frammentate strutture amministrative del pluralismo istituzionale nazionale, ch'è notoriamente accentuata nel Mezzogiorno.

5. La determinante delle regolazioni UE

Tale duplice necessità – si ripete un'invariante almeno dell'ultimo trentennio – si pone attualmente in termini diversi rispetto al passato, anche recente, alla luce di tre determinanti:

- la *prima* è la condizionante integrazione delle gestioni nazionali con gli indirizzi e i sistemi regolatori dell'UE, in particolare in tema di coesione (economica, sociale e territoriale). Un condizionamento rafforzato negli anni più recenti dalle risorse finanziarie trasferite per la ripresa e resilienza, il cui impiego è strettamente monitorato.

Il complicato quadro delle compresenze e degli intrecci tra le varie azioni e misure europee e quelle nazionali più o meno corrispondenti è stato ricostruito ed aggiornato da un interessante studio del 2024 della Fondazione MERITA⁹;

- la *seconda*, oggetto del medesimo studio, è la progressiva riorganizzazione delle strutture amministrative presso la Presidenza del Consiglio;

- la *terza* è la pur improvvisata o embrionale creazione, presso alcune regioni ed enti locali, di strutture e procedure dedicate all'elaborazione di progetti, anche in partenariato con soggetti privati, per accedere ai finanziamenti del PNRR (quelli che, con efficace espressione, sono stati definiti "la carota")¹⁰.

Dimostrazione – ove ve ne fosse bisogno – che siamo più che mai nell'età dell'incertezza è il caso di ricordare una sopravvenienza annunciata che avrebbe avuto una forte incidenza ove si fosse verificata: l'autonomia regionale differenziata in dichiarata attuazione dell'art. 116 della Costituzione, che fortunatamente appare tramontata dall'orizzonte politico.

6. L'intreccio tra procedure eurounitarie e nazionali

Ciascuna delle determinanti individuate merita qualche cenno di approfondimento, ma preme sottolineare che comune a tutte è una caratteristica

⁹ M.L. AGRÒ, G. COCO, A. LEPORE, *La governance delle politiche di coesione, position paper* per il convegno di MERITA, *Agenda Sud 2030*, Napoli 5/6 aprile 2024.

¹⁰ N. LUPO, *Intervento* al convegno, *Il Mezzogiorno durante e dopo l'intervento straordinario...* cit.

inedita nelle ingessate sequenze procedurali tradizionali: formulazione di posizioni → accordo o disaccordo con le altre amministrazioni “competenti” → stallo, ovvero conflitto → deferimento della decisione ad istanze superiori di *adjudication* (esempio paradigmatico è quello della localizzazione degli impianti di energie rinnovabili).

Il modello che si è venuto affermando - di cui le successive riconfigurazioni del PNRR costituiscono una risultante esemplare - è quello dell'*adattabilità e flessibilità*, frutto di un rapporto comunicativo/negoziale permanente con la Commissione UE che consente di modificare ed adeguare, in corso d'opera, obiettivi, risorse, condizionalità, volta a volta in relazione a verifiche, sopravvenienze, rivalutazioni di priorità o di praticabilità.

Non *statements* unilaterali, dunque, ma negoziazione preventiva, aggiustamenti in *itinere*, messa a fuoco e riconfigurazione continua e concordata della effettiva strategicità, perseguibilità e conseguimento degli obiettivi.

La continuità delle interrelazioni appare indispensabile in una fase in cui gli scenari mutano ripetutamente ad opera di eventi esterni ed imprevisti o anche di contingenze economiche. Siamo oltre i procedimenti composti, ad imputazione congiunta, individuati anni fa da studiosi di diritto amministrativo eurounitario¹¹.

L'adozione di modelli procedurali aperti, negoziali ed interattivi appare indispensabile soprattutto nei casi in cui - *in primis* le relazioni politico-amministrative tra la Commissione UE ed i governi nazionali - ci si trova in presenza di un'ingarbugliata matassa di diversi rapporti, come tipicamente avviene per quanto concerne le politiche di sostegno e di coesione, ordinarie e straordinarie.

In questo “ambiente amministrativo” (in senso sociologico) la negoziazione continua sull'interpretazione e la flessibilità delle regole europee è *prassi*

¹¹ E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo* in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. Chiti, Milano 2018, p. 71 ss.

risalente, invalsa ed obbligata, di fatto una “regola di sopravvivenza”, come la definitiva Alberto Predieri¹².

7. Programmazioni ed attuazioni adattive

Sul versante delle scienze amministrative si sono sviluppati studi di *Model Adaptive Management Procedure Act* (MAMPA).

In questa sede ci si limita a qualche riferimento perché la prospettiva dell'adattività può costituire una “chiave di presa” per l'evoluzione possibile dei rapporti amministrativi relativi a progetti di interventi “meridionalisti”.

Quello della modificabilità delle decisioni, specie dei provvedimenti amministrativi, ma anche degli accordi, è un problema generale del diritto amministrativo contemporaneo.

In tutti i casi in cui oggetto delle decisioni amministrative sono attività di durata o comportanti trasformazioni durevoli o potenziali della realtà fisica (ad esempio *de futuro*: la localizzazione di un microreattore nucleare di nuova generazione) ed è previsto o prevedibile che i presupposti di fatto o di diritto delle decisioni stesse possono subire o postulare modifiche¹³.

Ciò vale soprattutto se l'oggetto dei provvedimenti (o degli accordi) è costituito da piani, programmi, progetti.

¹² Che la sperimentò da Commissario Liquidatore dell'EFIM, trent'anni fa, ottenendo dalla Commissione UE deroghe temporanee in materia di aiuti di Stato dimostrandone la strumentalità alla cessione a privati delle imprese pubbliche ex EFIM, con il conseguente ritirarsi dello Stato.

¹³ E. BOSCOLO (a cura di) *Decisioni adattive, transizione permanente e adeguamento dei titoli amministrativi* Napoli 2026, ed ivi ID., *Decisioni amministrative (adattive) in contesti di incertezza: una introduzione*, p. 7 ss.

Il che comporta che, dall'inizio, la decisione debba avere una struttura aperta e contenere clausole generali relative al progressivo, ed ove necessario reiterato, adattamento dell'oggetto della decisione¹⁴ all'evoluzione della realtà.

È palese l'assonanza tra la procedura negoziata permanente nei rapporti tra l'amministrazione nazionale e le Direzioni della Commissione UE ed il principio di *adattività delle decisioni amministrative*, che si sta affermando sulla spinta delle molteplici transizioni (economiche, tecnologiche, ambientali) anche nei Paesi, storicamente "a diritto amministrativo", dell'Europa continentale, com'è l'Italia.

8. Il difficile innesto dell'adattività nell'ordinamento amministrativo italiano

Non si può nascondere, tuttavia, che la postura dell'ordinamento italiano appare ostica, per due ordini di ragioni, una giuridica, l'altra di cultura amministrativa.

La prima è costituita dal principio normativo eurounitario – posto a tutela della piena concorrenzialità del mercato – contrario alla modifica, estensione o proroga, senza l'esperimento di nuove procedure di gara, dei contratti esistenti.

Tale principio dev'essere però bilanciato con quello di (raggiungimento del) *risultato*, cioè della completa realizzazione del progetto nella sua formulazione concordata più efficace, ciò che comporta modifiche ed adattamenti in corso di rapporto.

¹⁴ M. FURIOSI, *Il procedimento amministrativo di fronte alle transizioni permanenti: spunti dalla proposta di Model Adaptive Management Procedure Act statunitense*, in *Decisioni adattive ...* cit., p. 19 ss.

La ragione “culturale” è la ritrosia dei funzionari delle amministrazioni a modificare i contratti o le concessioni “approvati” per il timore di esser accusati, per ciò stesso, di “compiacenza” nei confronti degli aggiudicatari.

Il principio generale di immodificabilità (*stare decisis*), salvo eccezioni o deroghe strettamente predefinite per tipologie astratte, è anche alla base del vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). Com'è stato esattamente rilevato¹⁵, mentre la logica del MAMPA si fonda “*sull'accettazione delle incertezze della realtà*”, “*gli strumenti previsti dal Codice si fondano su logiche predittive*” restrittive delle tipologie di avvenimenti futuri idonei a far scattare le clausole “di rinegoziabilità”.

Identico ragionamento vale allorché la necessità di adattamento e/o rimodulazione si pone in ordine a piani o progetti di attività che hanno formato oggetto di *accordi o convenzioni* tra amministrazioni o tra queste e soggetti privati di varie specie¹⁶.

Queste figure di amministrazione negoziale sono molto frequenti nelle procedure attuative delle misure comprese nelle politiche di coesione UE, nel PNRR o in altri programmi statali e regionali e si fondano tutte – com'è noto – su meccanismi condizionali/promozionali: l'amministrazione titolare delle risorse subordina l'erogazione di benefici patrimoniali all'integrale realizzazione di un progetto o attività di cui è stata riconosciuta la funzionalità al conseguimento di un obiettivo di interesse generale.

Molte delle “neoprogrammazioni”¹⁷ previste dalle regolazioni più recenti si fondano su queste procedure “contrattuali” di attuazione diffusa a vari livelli affidate ad operatori pubblici o privati.

¹⁵ L. CICONI, *Strumenti adattivi e contratti in Decisioni adattive ... cit.*, p. 181 ss.

¹⁶ G. CORDOVA, *Gli accordi pubblici tra negoziazione e adattabilità in Decisioni adattive ... cit.*, p. 139 ss.

¹⁷ S. AMOROSINO, “*Neoprogrammazioni (pubbliche e private) e mercati in trasformazione in Id., Diritto dell'economia. Lezioni progredite*, 2026.

È appena il caso di sottolineare le potenzialità delle procedure negoziali adattive per rendere più efficaci gli interventi “meridionalisti”.

Per bilanciare i rischi della dispersione a pioggia e dell'incontrollabilità di attività atomizzate devono essere attivati i due robusti contrappesi cui s'è già accennato: politiche coerenti e selettive e strutture amministrative a connotazione tecnica rafforzate, nelle dotazioni e nei poteri d'intervento, giustificati dall'interesse strategico nazionale degli interventi meridionalistici.

9. La necessità di politiche integrate per il Sud

Anche i richiami ai nuovi modelli procedurali rimandano ai due nodi assiali cui s'è più volte accennato:

l) la necessità dell'elaborazione di un insieme di politiche meridionalistiche che sia espressione di una visione e decisione politica *unitaria*.

Senza alcuna nostalgia per la successione – dal 1950 sino agli anni 90 del secolo scorso – di programmazioni velleitariamente onnicomprensive, rimaste in gran parte inattuare, si deve prendere atto della disfunzionalità dell'attuale scoordinata pluralità di tipi d'interventi, previsti in disposizioni disparate, varate in tempi diversi, da governi di vario “conio”, talune più efficaci (come la ZES unica), altre meno.

La stratificazione non risponde ad una coerente visione politica della quale, peraltro, molti non percepiscono la necessità.

Una visione generale presuppone scelte chiare e programmi a struttura semplice, con obiettivi ben definiti e necessita di un'efficiente *governance* dell'attuazione.

A questo fine è, ovviamente, da evitare la creazione di “immagnifiche” Casse 2.0, ma è indispensabile rafforzare l’attuale struttura burocratica (peraltro già semplificata rispetto a quella, un po' barocca, costruita una decina di anni fa).

Ferma restando l’attuale attribuzione delle politiche di coesione e del Sud (con le propaggini del PNRR) ad un Ministro, delegato dal Presidente del Consiglio appare indispensabile che l’approvazione del disegno strategico delle politiche meridionalistiche avvenga con un atto di indirizzo programmatico del Consiglio dei Ministri, per riaffermare la centralità della “questione meridionale”;

10. Necessità di una struttura tecnico-amministrativa centrale

II) Venendo alle strutture amministrative l’attuale Dipartimento per le politiche di coesione dovrebbe rafforzarsi con una robusta struttura tecnica per il Sud, dotata di autonomia operativa, con poteri di supervisione, sostegno ed intervento diretto su tutti i programmi o progetti in corso di elaborazione e realizzazione incentrato sull’invio di incaricati di missione, che dovrebbero intervenire a supportare e se del caso surrogare il soggetto attuatore, in tutti i casi in cui sia prevista o in corso l’erogazione di risorse statali od europee.

Quanto alle amministrazioni regionali dev’esser fatto valere nei loro confronti un parametro dirimente fondato su soglie obiettive relative all’impegno delle risorse, all’effettiva spesa ed infine al conseguimento dei risultati qualitativi prefissi.

Nonostante i relativi miglioramenti indotti dalle “procedure PNRR”, per quanto riguarda i vari Fondi di coesione allocati presso le Regioni, relativamente alla programmazione 2021-2027 i tassi di impegno e, soprattutto, di spesa effettiva sono vistosamente carenti.

È indispensabile, dunque, agire al contempo “su due pedali”, quello del supporto tecnico amministrativo efficace e quello dei poteri sostitutivi automatici in caso di esiti gravemente negativi del monitoraggio.

Si tratta di proposte pratiche e realistiche a condizione che vi sono la volontà politica, i programmi concreti – le decisioni e l'*enforcement* amministrativo.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

SARA LANDINI* - PAOLO RATTI**

Impatto sulle compagnie della riforma sulle cartolarizzazioni

Impact of the securitization reform on companies

ABSTRACT [IT]: Il saggio analizza l'impatto delle recenti riforme europee in materia di cartolarizzazione sul settore assicurativo, con particolare attenzione al ruolo delle compagnie come investitori ed emittenti, allo sviluppo dei *Cat-Bonds* e alle interazioni con polizze parametriche e strumenti climatici.

ABSTRACT [EN]: The essay analyses the impact of recent European reforms on securitization in the insurance sector, with particular attention to the role of companies as investors and issuers, the development of Cat Bonds, and interactions with parametric policies and climate instruments.

PAROLE CHIAVE: Cartolarizzazioni – Polizze parametriche – Cat Bonds

KEYWORDS: Securitization – Parametric policies – Cat Bonds

* Professoressa Ordinaria di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Firenze, Collegio sindacale di Assicurazioni Generali.

** Collegio sindacale di Assicurazioni Generali.

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il processo di revisione del quadro normativo in materia di cartolarizzazioni. – 3. Cartolarizzazioni e compagnie. – 4. Compagnie e *Cat Bonds*. – 5. *Cat-Bond*, derivati climatici e polizze parametriche.

1. Premesse

Il punto di partenza è la revisione del quadro normativo europeo, fondato sul Regolamento UE 2017/2402, che aveva introdotto le cartolarizzazioni STS (semplici, trasparenti e standardizzate). L'obiettivo della riforma è rilanciare il mercato europeo delle cartolarizzazioni attraverso la semplificazione delle regole, la riduzione degli oneri di due diligence e un trattamento prudenziale più favorevole per le esposizioni meno rischiose. Tuttavia, le analisi di EIOPA e del Comitato Congiunto delle Autorità di Vigilanza (JC) mostrano come l'interesse delle compagnie assicurative resti limitato, principalmente a causa di profili rischio-rendimento poco attrattivi e dei vincoli imposti dal quadro di *Solvency II*.

Da questa constatazione deriva la necessità di considerare le compagnie assicurative non solo come investitori, ma anche come emittenti di strumenti di cartolarizzazione, soprattutto per finalità di trasferimento del rischio. In questo senso, la riforma regolamentare – culminata anche nel Regolamento Delegato del 29 ottobre 2025 che modifica il Regolamento Delegato (UE) 2015/35 – mira a rafforzare la capacità di investimento e di gestione del rischio delle imprese assicurative, riducendo il margine di rischio e migliorando l'efficienza del capitale.

Il saggio distingue quindi tra cartolarizzazione tradizionale di attivi e cartolarizzazione di passività assicurative, più complessa ma in rapida espansione. Quest'ultima si realizza principalmente attraverso gli *Insurance Linked Securities* (ILS), che comprendono strumenti eterogenei come *mortality bonds*, *industry loss warranties*, *sidecars* e, soprattutto, *Cat-Bonds*. Questi ultimi risultano predominanti grazie a un mercato più maturo, a una maggiore domanda

e a una migliore modellizzabilità attuariale, oltre alla loro bassa correlazione con i mercati finanziari tradizionali.

L'analisi si concentra quindi sui *Cat-Bonds*, descritti come obbligazioni strutturate emesse tramite una società veicolo (SPV), con capitale collateralizzato e trasferimento del rischio catastrofe agli investitori. Il meccanismo consente alle compagnie di ridurre l'esposizione a eventi ad alta severità e bassa frequenza, integrando – e non sostituendo – la riassicurazione tradizionale. Il confronto tra *Cat-Bonds* e riassicurazione evidenzia differenze rilevanti in termini di rischio di credito, durata, pricing, capacità e trattamento prudenziale, con un vantaggio dei *Cat-Bonds* sotto il profilo dell'anticiclicità e dell'efficienza del capitale in Solvency II.

Il ricorso crescente ai *Cat-Bonds* è inoltre collegato a fattori macroeconomici strutturali: l'aumento delle perdite legate al cambiamento climatico, l'ampliamento dell'insurance gap e la crescente difficoltà dei mercati riassicurativi tradizionali di assorbire rischi catastrofici. In questo contesto, il saggio analizza il ruolo cruciale dei trigger (*indemnity*, parametrici, *modelled*, *industry loss*), che determinano l'effettivo trasferimento del rischio e incidono su trasparenza, rapidità di liquidazione e *basis risk*.

L'attenzione sui trigger consente di introdurre il tema delle polizze parametriche, soprattutto alla luce dell'obbligo assicurativo contro le calamità naturali previsto dalla normativa italiana. Le polizze parametriche vengono qualificate come veri e propri contratti di assicurazione, distinti sia dai *Cat-Bonds* (titoli obbligazionari) sia dai derivati climatici, in quanto fondati sull'interesse all'assicurazione e sulla mutualità. Esse presentano vantaggi in termini di semplicità, trasparenza e rapidità di liquidazione, risultando particolarmente adatte a colmare il gap di copertura per PMI e microimprese.

Nella parte conclusiva, il saggio evidenzia le sinergie tra polizze parametriche e *Cat-Bonds* parametrici, che consentono alle compagnie di ridurre il *basis risk* e di

migliorare la riassicurabilità dei nuovi rischi assunti. La riflessione finale sottolinea come il successo di questi strumenti dipenda da un equilibrio tra semplificazione regolatoria, vigilanza efficace e innovazione tecnologica, al fine di rafforzare la fiducia del mercato e sostenere la stabilità del sistema finanziario europeo.

2. Il processo di revisione del quadro normativo in materia di cartolarizzazioni

Il processo di revisione del quadro normativo attuale in materia di cartolarizzazioni, basato sul Regolamento (UE) 2017/2402 che aveva introdotto il concetto di cartolarizzazione STS (semplice, trasparente e standardizzata), muove essenzialmente alla semplificazione delle regole e dei processi. L'Unione Europea mira a rendere il mercato europeo della cartolarizzazione più robusto ed efficiente, riducendo gli oneri normativi e gli oneri operativi. In particolare, si intende semplificare le regole di *due diligence* e trasparenza, alleggerire i requisiti patrimoniali per le esposizioni meno rischiose e migliorare la gestione del rischio¹.

Le imprese di assicurazione, in quanto investitori istituzionali, sono attenzionati dal quadro della riforma e infatti a inizio 2024 EIOPA (l'autorità europea del mercato assicurativo e pensionistico) sottolineava come, nonostante gli sforzi per

¹ Sui vantaggi delle cartolarizzazioni per il mercato finanziario e bancario si veda G. FERRI, *La cartolarizzazione dei crediti. Vantaggi per le banche e accesso ai mercati finanziari per le imprese italiane*, in *Studi e note di Economia*, 1998; P. VIRGA, *La cartolarizzazione: una operazione nuova, anzi antica*, in *Giustizia civile*, X, 2001. Dopo la crisi del 2008 le cartolarizzazioni sono state considerate il veicolo della crisi. Si veda M. MIOLA, *Le cartolarizzazioni e la crisi dei mercati finanziari* (ODC – Roma, 20 giugno 2009), in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2009; S. L. SCHWARCZ, *Protecting financial markets: lessons from the subprime mortgage meltdown*, in *Minnesota Law Review*, 2009, vol. 93. Varie le voci per un ripensamento rispetto a talune rigidità introdotte in risposta alla crisi. G. KASTELEIN, *Securitization in the capital markets union*, in D. BUSCH, E. AVGOULEAS, G. FERRARINI (a cura di), *Capital markets union in Europe*, Oxford, 2018; M. LAMANDINI, *Dalla crisi del credito alla Capital Markets Union. Una breve nota introduttiva*, in E. GINEVRA (a cura di), *Efficienza del mercato e nuova intermediazione*, Torino, 2019; G. GUERRIERI, *Investimenti in crediti e nuove cartolarizzazioni*, in *Banca Borsa e Titoli di Credito*, 2017, p. 472 ss. Cauta la dottrina nell'aria di riforma F. VELLA- V. BEVIVINO, *Cartolarizzazioni: il rischio c'è sempre*, in *La Voce*, 12.9.2025.

agevolare gli investimenti di assicuratori e riassicuratori mediante un trattamento preferenziale per cartolarizzazioni Semplici, Trasparenti e Standardizzate (STS) secondo *Solvency II*, l'interesse per gli investimenti in cartolarizzazioni rimanesse basso. Secondo un'analisi condotta nel 2022 dal Comitato Congiunto (JC) delle Autorità di Vigilanza Europee, la maggior parte degli assicuratori indica come motivi per il limitato interesse nelle cartolarizzazioni i profili di rischio-rendimento non allineati e le preferenze nella gestione delle attività e delle passività ².

L'analisi della JC, realizzata sulla base delle risposte di 98 compagnie di assicurazione e riassicurazione europee, dei contributi degli stakeholders e di una consultazione aperta, si propone di valutare l'impatto delle recenti modifiche, in particolare l'introduzione delle cartolarizzazioni *Senior* Semplici, Trasparenti e Standardizzate (STS).

Ricordiamo che il JC sostiene l'obiettivo di rilanciare i mercati di cartolarizzazione dell'UE per gli assicuratori in modo prudente.

Nel mese di marzo del 2025, il Comitato Congiunto (JC) delle Autorità di Vigilanza Europee (ESAs) ha reso pubblico il proprio rapporto di valutazione sul funzionamento del Regolamento sulle Securitizzazioni dell'UE (SECR). Il rapporto propone raccomandazioni per migliorare l'efficacia complessiva del quadro di cartolarizzazione europeo attraverso una semplificazione, garantendo al contempo un elevato livello di protezione per gli investitori e tutelando la stabilità finanziaria.

Particolarmente, JC ha sottolineato l'importanza di una maggiore convergenza nella supervisione per evitare la frammentazione e garantire un'applicazione uniforme tra gli Stati membri. Nel breve termine, questo potrebbe essere realizzato tramite un maggiore coordinamento all'interno del Comitato Congiunto delle Autorità di Vigilanza riguardante la cartolarizzazione. Nel lungo periodo, le

² Insurance regulatory framework for securitisation - Eurofi Magazine- February 2024, www.eiopa.europa.eu

ESAs propongono di considerare l'adozione di strutture di supervisione europea più consolidate, in particolare per le transazioni transfrontaliere ³.

Una riforma risultava però necessaria per rivitalizzare le cartolarizzazioni nel business assicurativo guardando alle compagnie sia come investitori, ma soprattutto come emittenti.

In linea con questo intendimento si pone il recente Regolamento Delegato della Commissione (del 29 ottobre 2025) che modifica il Regolamento Delegato (UE) 2015/35, parte della regolazione di solvibilità per le imprese di assicurazione, riguardo a disposizioni tecniche, misure di garanzia a lungo termine, fondi propri, rischio azionario, rischio di spread sulle posizioni di cartolarizzazione, altri requisiti di capitale secondo formula standard, reporting e divulgazione, proporzionalità e solvibilità di gruppo. L'obiettivo è una riduzione del margine di rischio in tutta l'UE, per rafforzare la capacità di investimento delle compagnie assicurative.

La Commissione ha inoltre pubblicato nuovi Orientamenti sul trattamento delle esposizioni azionarie assunte nell'ambito di programmi legislativi, ai sensi dell'art. 133 del CRR (Regolamento 575/2013), a sostegno del ruolo che gli investitori istituzionali come banche e imprese di assicurazione svolgono nel finanziamento dell'economia UE.

3. Cartolarizzazioni e compagnie

Le compagnie assicurative utilizzano essenzialmente la cartolarizzazione per investimenti e trasferimento del rischio.

³ Si veda il report Eiopa sulla valutazione della regolamentazione in materia di cartolarizzazioni https://www.eiopa.europa.eu/european-supervisory-authorities-publish-evaluation-report-securitisation-regulation-2025-03-31_en.

Lato investitore, la sfida per le compagnie riguarda essenzialmente il tema della prudenzialità negli investimenti in cartolarizzazioni e la considerazione di tali investimenti nella determinazione dei requisiti di capitale secondo il quadro normativo *Solvency II*⁴.

Lato emittente, la cartolarizzazione rappresenta il procedimento che consente di raccogliere attivi finanziari come prestiti, mutui, crediti, e trasformarli in titoli commerciabili che vengono venduti agli investitori. La finalità è quella di trasferire il rischio, migliorare la liquidità e aumentare il capitale al di là delle opzioni tradizionali. Qui il tema riguarda anche la stabilità degli investitori in titoli emessi dalle compagnie.

Le compagnie assicurative e i riassicuratori non sono, quindi, soltanto potenziali acquirenti di attivi cartolarizzati, ma, come detto, possono anche emettere titoli garantiti sotto forma di *Cat-Bonds* e altri Titoli Collegati all'Assicurazione (*ILS Insurance Linked Securities*) per trasferire i rischi assicurativi che sottoscrivono dai loro bilanci a investitori del mercato finanziario. Inoltre, accedendo ai mercati dei capitali tramite la cartolarizzazione, le compagnie assicurative possono raccogliere fondi e ampliare la loro capacità di assunzione dei rischi oltre i limiti della riassicurazione tradizionale. Pure governi e le grandi aziende possono utilizzare l'ILS per il finanziamento del rischio legato alle catastrofi naturali o umane.

Come detto, sia che si guardi alle compagnie come emittenti sia che si guardi loro come investitori, non si può prescindere dal considerare il quadro prudenziale

⁴Sempre attuali le considerazioni sulla prospettiva *Solvency* nella gestione del rischio legato al business assicurativo di S. HAJEK, *Solvency 2. Strumenti per il risk management delle aziende assicurative*, Milano, 2011.

La direttiva nota come *Solvency II* 138/2009 è stata recentemente aggiornata dalla Direttiva (UE) 2025/2 del 2025. L'obiettivo è rendere le compagnie assicurative più resilienti, competitive e agili, semplificando la *governance*, migliorando la gestione del rischio e liberando capitale per investimenti, pur mantenendo solidità finanziaria. Le modifiche mirano anche a rafforzare la gestione della liquidità e ad aumentare la trasparenza.

di *Solvency II* che richiede alle compagnie assicurative europee di disporre di un capitale sufficiente per affrontare eventi avversi significativi ma plausibili Rischio (VaR) su un periodo di un anno.

Sebbene l'obiettivo della politica di rilanciare i mercati di cartolarizzazione europei possa presentare vantaggi per l'economia, è fondamentale mantenere gli standard di capitale basati sul rischio per i partecipanti al mercato al fine di sostenere la stabilità e la resilienza del sistema finanziario ⁵.

Analogamente al fenomeno della *securitization* tradizionale soprattutto in ambito bancario laddove si cedono sostanzialmente attività ovvero crediti che generano flussi di cassa in entrata, meno comune ma certamente caratterizzato da un grado di accelerazione significativo sui mercati finanziari è la *securitization* di passività. Tipicamente attraverso il trasferimento di rischi assicurativi verso i mercati globali dei capitali. La cartolarizzazione delle passività risulta essere più complessa di quella tradizionale di attività/crediti in quanto, in questo scenario, richiede di trovare investitori disposti ad assumere obblighi di pagamenti futuri.

Concentrando quindi l'analisi circa il fenomeno della cartolarizzazione di rischi assicurativi dal punto di vista dell'originator o meglio dello "sponsor", si osserva che la famiglia degli ILS presenta caratteristiche eterogenee includendo forme tecniche piuttosto articolate tra cui ad esempio:

- i) *Mortality/Longevity Bonds* ovvero forme attraverso le quali vengono trasferiti i rischi legati alla mortalità o longevità particolarmente rilevanti in un mondo che invecchia e per rischi legati ovviamente alla vita umana o dei fondi pensione
- ii) *Industry Loss Warranties (ILW)*: contratti che risarciscono sulla base delle perdite cumulate del settore assicurativo (giurisdizioni/geografie) piuttosto che sinistri specifici di singola compagnia

⁵ J. CRUGNOLA HUMBERT, *Securitisation and capital requirements for European insurers* | *Finance Watch*.

iii) *Sidecars*: forme riassicurative che permettono ad investitori di partecipare direttamente a specifici portafogli di rischi assicurativi per periodi limitati

iv) *Extreme Mortality Bonds* forme assicurative che coprono eventi pandemici

v) *Cat Bonds*: strumenti volti al trasferimento dei rischi catastrofici verso i mercati di capitale.

Nel novero sopra esposto certamente i Cat-Bonds sono predominanti nelle forme riscontrabili nel business assicurativo (in termini di quota di mercato) sostanzialmente in quanto rispondenti ad un mercato più maturo da un lato, caratterizzati da una più alta domanda dall'altro e da ultimo meglio modellizzabili sotto il profilo tecnico-attuariale. La loro bassa correlazione con le dinamiche dei mercati finanziari tradizionali ne completa la forte attrattività per gli investitori.

4. Compagnie e Cat - Bonds

I *Cat Bonds* sono titoli obbligazionari, garantiti da assets collateralizzati, l'emittente riceve il capitale e in cambio si impegna a restituire il capitale e il pagamento delle cedole in caso di mancato verificarsi di un evento catastrofico. In caso di evento catastrofico, il capitale investito è ritenuto dall'emittente del titolo ed è destinato a coprire potenziali perdite per l'emittente a seguito dell'evento.

Rappresentano uno strumento finanziario che protegge un rischio assicurativo attraverso un sistema complesso che vede:

1. la costituzione di una società veicolo SPV "*Special Purpose Vehicle* " (SPRV)
2. il rapporto tra assicuratore o "riassicuratore" (cd sponsor) e SPV che ha alla base un processo di cartolarizzazione dei rischi assicurativi ovvero la loro cessione attraverso l'emissione e il collocamento di titoli obbligazionari garantiti da assets collateralizzati (normalmente conti vincolati gestiti da banche o istituzioni

finanziarie di alto livello) investiti cioè in assets a basso rischio ed estremamente liquidi.

I rischi vengono ceduti alla società-veicolo attraverso il pagamento di un premio.

La SPV ha come oggetto

- emettere obbligazioni cedendo il rischio assicurativo agli investitori
- mantenere il nozionale (valore sottostante per il pricing) in un conto separato

c.d. *collateral* (investito in assets di *rating* primario)

- in caso di evento liquida il conto per pagare il sinistro all'assicuratore.

Gli investitori hanno diritto a

- ricevere i proventi dal 'collateral' più il pagamento di uno spread commisurato al rischio

- ricevere il nozionale a scadenza nel caso di non avvenimento dell'evento "*trigger*", diversamente sarà rimborsato in maniera parziale/non sarà rimborsato

Volendo inquadrare la emissione di *Cat-Bonds* si tratta di obbligazioni strutturate essenzialmente basate sulla combinazione di due elementi:

- una componente obbligazionaria ordinaria, che può prevedere o meno il pagamento di cedole periodiche e che assicura la restituzione del valore nominale del titolo;

- un contratto derivato, che fa dipendere la remunerazione dell'investitore dall'andamento di uno o più parametri finanziari o reali, come ad esempio indici o combinazioni di indici di borsa, azioni, fondi comuni, tassi di cambio o materie prime.

Nel compiere questa operazione occorre tenere presenti i limiti introdotti dal regolamento 35/2015.

La società veicolo deve ottenere autorizzazione ex art. 318 in base al quale: l'autorizzazione di una società veicolo da parte dell'autorità di vigilanza dello Stato membro nel cui territorio la società veicolo intende stabilire la propria sede è

soggetta ad una serie di condizioni volte a garantire la stabilità della società veicolo.

Inoltre, i rapporti contrattuali tra società veicolo, imprese di assicurazione o di riassicurazione, vedono condizioni contrattuali obbligatorie

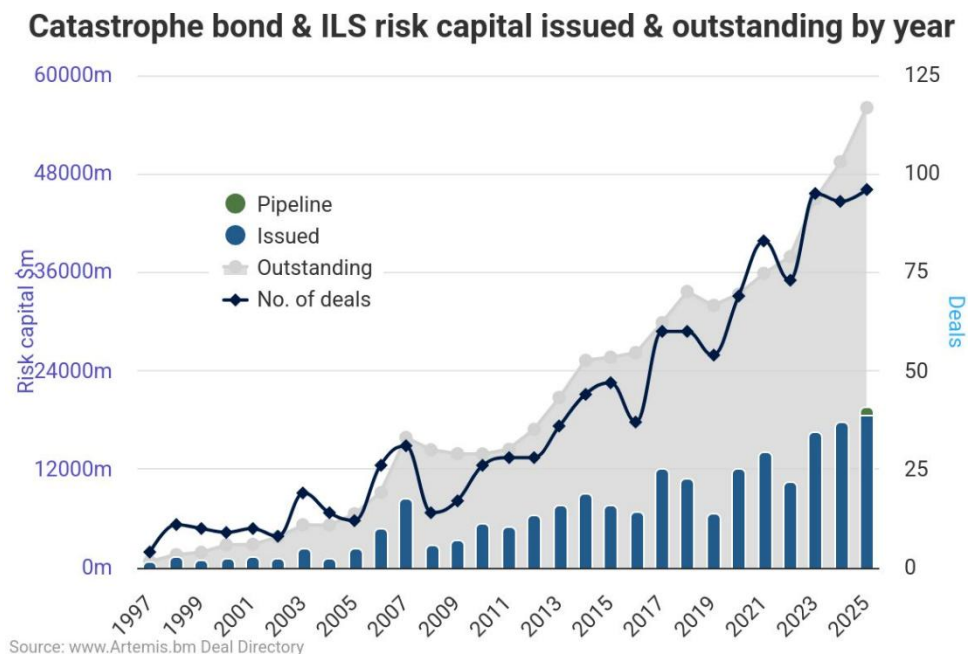
Certamente le variabili macroeconomiche legate al cambiamento climatico da una parte e l'andamento dei mercati dei *Cat-Bonds* dall'altra e le loro dinamiche evolutive nel corso del tempo (legate in una sorta di correlazione sistemica), oltre alla percezione circa il *Gap* di protezione altrimenti detto "Insurance gap" laddove tale divario è decisamente più marcato per rischi catastrofici, hanno spinto gli assicuratori globali ma non solo, (principalmente negli ultimi dieci anni anche se in Italia il fenomeno appare essere più recente), a ricercare forme alternative ed innovative alla protezione dei rischi e dei relativi costi; nel tentativo di ridistribuire i medesimi sul sistema economico globale dei capitali anziché sui grandi riassicuratori stabilizzandone, da ultimo, i relativi flussi finanziari. Gli elementi quantitativi desumibili dalla ricerca non fanno che confermare il razionale di questa tendenza.

Il dato macroeconomico circa l'andamento delle perdite globali derivanti dal "*climate change*" presenta un tasso di crescita medio *double digit* pari a circa il 10,5% annuo sull'arco degli ultimi cinque anni con un dato puntuale 2024 pari a circa 320 miliardi di dollari ⁶. La proiezione statistica sembra peraltro confermare il dato di *World Economic Forum* circa la stima delle perdite economiche attese al 2050 collocabili in un intervallo tra 1,7 e 3,1 trilioni di dollari.

Parallelamente il mercato dei *Cat bond* registra anch'esso una crescita a doppia cifra nell'arco degli ultimi dieci anni di circa l'11-10% rilevando un dato puntuale degli *outstanding* di oltre 50 miliardi di dollari alla fine del 2025. La tabella sotto riportata evidenzia l'effervescenza di un mercato che certamente risponde alle necessità a cui si è ora fatto cenno e quindi alle specifiche

⁶ Fonte: Climate Catastrophy Report AON, Swiss-Re-Munich-Re.

dinamiche di una domanda crescente (tesa a colmare l'*Insurance Gap*) e figlia a sua volta delle aumentate frequenze di eventi catastrofici rilevati annualmente nel mondo.



Anche il mercato italiano si è rivolto verso queste forme non tradizionali di trasferimento di rischio anche se in modo più tiepido all'inizio dello scorso decennio e via via in modo più frequente nel corso degli ultimi anni. Gli operatori sono sostanzialmente due: Assicurazioni Generali e Unipol. Senza voler proporre un'analisi tecnica esaustiva delle emissioni di Cat-Bonds dei due assicuratori, nel seguito si rappresentano le caratteristiche principali di essi anche al fine di riscontrare, nel seguito, taluni elementi di confronto con il mercato mondiale:

Issuer	General	Gener	General	General	Unipol	Unipol	Unipol
	i	ali	i	i			

SPV	Lion I RE	Lion II Re	Lion III Re (*)	Lion RE DAC (*)	Azzurr o Re I	Atmos Re	Azzurr o Re II
Issuance	2014	2017	2021	2025	2015	2019	2020
Amount	190 mio €	200 mio €	200 mio €	200 mio €	200 mio €	45 mio €	100 mio €
Trigger	Parametric	Indemnity	Parametric	Parametric	Indemnity	Indemnity	Indemnity

Un aspetto di novità e che recentemente caratterizza le emissioni di Cat Bond è peraltro il tentativo di coniugare, da parte delle imprese, la gestione del rischio assicurativo con obiettivi di sostenibilità incentivando, in ultima analisi, pratiche di resilienza e adattamento climatico attraverso sia i sottostanti (progetti di protezione ambientale ad esempio) che i criteri di selezione degli emittenti privilegiando quelli con profilo “sostenibile”. Assicurazioni Generali con le emissioni segnate in tabella con (*) è un buon esempio di scelte ESG.

Diversamente dalla tradizionale tecnica utilizzata dalle imprese di Assicurazioni per il trasferimento a terzi dei rischi catastrofali sottoscritti (per diverse finalità tecniche quali ad esempio i. quella di ridurre la propria esposizione al rischio, ii. proteggere la propria solidità finanziaria o iii. di aumentare la capacità di sottoscrizione) attraverso la sottoscrizione di un trattato bilaterale con un' Impresa di Riassicurazione in cui la cedente a fronte del pagamento di un premio trasferisce i suoi rischi (riserve tecniche) al cessionario-riassicuratore, il meccanismo di funzionamento di un *Cat bond*, che di fatto assolve alle stesse necessità della cedente, come detto nel dettaglio sopra, prevede una struttura trilaterale dove lo “sponsor” ovvero la Compagnia di Assicurazioni crea un SVP

indipendente (*Special Purpose Vehicle*) che funge da entità intermediaria in quanto tipicamente emette obbligazioni collaterizzate, garantite da attività finanziarie ad alta qualità ed estremamente liquide, al fine di raccogliere i capitali dagli investitori. I fondi raccolti vengono depositati presso un ente fiduciario ed investito in assets di alta qualità e ad alto rendimento. A scadenza il capitale (remunerato durante tutta la vita utile dell'asset) viene restituito agli investitori o, in caso di evento catastrofe (trigger event), i fondi *securized* vengono liquidati per coprire le perdite sofferte dallo sponsor. Gli investitori quindi subiscono una perdita, parziale o totale, a seconda della gravità dell'evento in combinazione con l'articolazione contrattuale del trigger (*attachment point, coverage layer, loss coverage, geography coverage, etc*).

Un *Cat-bond* quindi, lungi dall'essere un succedaneo di un contratto di Riassicurazione è piuttosto una valida opzione utilizzabile dalla cedente che si integra in modo del tutto complementare nell'ambito del complessivo processo di *set-up* circa l'articolazione del piano di riassicurazione annuale adottato dall'impresa, soprattutto a fronte di rischi caratterizzati da elevata gravità e rarefatta frequenza.

5. Impianto tecnico-assicurativo nei *Cat-Bonds* e nella riassicurazione

In conclusione, volendo sintetizzare quindi gli aspetti principali, le differenze e le analogie dei due impianti tecnico-assicurativi finalizzati, in generale, al trasferimento dei rischi e delle connesse passività o riserve tecniche, è utile proporre la seguente tabella sinottica:

Aspetto	Cat-Bond	Riassicurazione Tradizionale

Controparte	Mercati dei Capitali	Riassicuratori
Rischio di Credito	Molto basso (collateralizzazione)	Si
Durata	Tipicamente multi- years non rinnovabile	Tipicamente Annuale rinnovabile
Pricing	Anticiclico. Determinato dal mercato dei capitali, maggiormente trasparente e basato su modelli quantitativi	Prociclico. Negoziato da un contratto bilaterale influenzato dai cicli di mercato e dalle dinamiche commerciali
Velocità di pagamento	Variabile (in caso di coperture di tipo parametrico molto veloce)	Richiede più tempo ed istruttoria complesse
Struttura	Titolo obbligazionario collocato sui mercati finanziari. Gli investitori forniscono capitale che viene perso se si verifica l'evento catastrofe	Contratto bilaterale assicuratore- riassicuratore. L'assicuratore cede al riassicuratore parte dei premi e dei rischi via le riserve tecniche o dei sinistri pagati
Mercato	Aperto a tutti gli investitori istituzionali	Sostanzialmente limitato a grandi player internazionali
Efficienza di Capitale:	Solvency 2:	Solvency 2:

	più favorevole in quanto il capitale è collaterizzato: basso rischio di credito	Minori vantaggi per maggior rischio di credito del riassicuratore
Capacità	Più ampia in quanto maggiore è la diversificazione delle fonti di capitale. Quindi meno soggetta a restrizioni cicliche	Può contrarsi a valle di grandi catastrofi quando i riassicuratori riducono l'esposizione e/o innalzano i costi della copertura
Accounting	In presenza di genuino trasferimento di rischio assicurativo: IFRS 17	In presenza di genuino trasferimento di rischio assicurativo: IFRS 17

A riguardo vi sono almeno tre aspetti principali della tabella che meritano un ulteriore commento:

1) Atteso il soddisfacimento di taluni aspetti specifici con riguardo alle *risk mitigation techniques* (S2 ad esempio: i. *fully collateralized*, ii. rispetto dei requisiti di trasparenza e qualità, iii. la SPV è adeguatamente strutturata iv. genuino trasferimento di rischio assicurativo) nella sostanza sia il framework regolatorio comunitario riguardante il bilancio economico-finanziario da un lato (IAS/IFRS) che quello di solvibilità dall'altro (Direttiva 2009 /138/CE "*Solvency II*") trattano la materia da un medesimo punto di vista ovvero privilegiando la prospettiva che mette al centro la definizione giuridica del contratto piuttosto di chi contrae. Diversamente dalla normativa di secondo livello riscontrabile nella giurisdizione – italiana per fare un esempio – laddove il centro di gravità è sempre l'impresa di

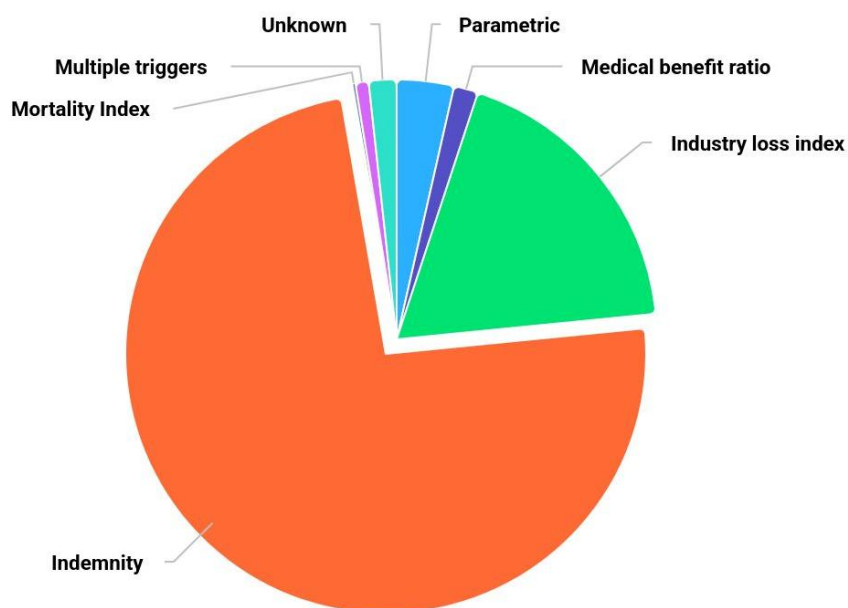
assicurazione o riassicurazione. In tal senso già IFRS 4 ma certamente IFRS 17 rendono chiaro il Concetto che lo standard “*apply to Insurance Contracts*” e quindi *regardless of the Entity that issues them*: ciò spiega l’uguale trattamento in entrambi i casi della materia contabile alla luce degli IAS/IFRS ancorché nel caso dei *Cat-Bond* il rapporto contrattuale non preveda l’intervento di un Riassicuratore, ma di un SPV. Analogamente anche la normativa regolamentare sulla Solvibilità se da un lato riverbera sostanzialmente analoghi benefici sui requisiti di S2 ratio in quanto in entrambi i casi vi è una riduzione dell’ SCR e contestuale liberazione di fondi propri precedentemente immobilizzati e più in particolare di MVBS da un lato (in quanto “*reinsurance held*” in entrambi i casi e al netto del *Credit Default Adjustment*) e del SCR grazie al trasferimento del rischio dall’altro, i *Cat-Bond* presentano invero taluni vantaggi legati soprattutto al calcolo della probabilità di default dello SPV calcolato sulla base del credit risk inerente gli attivi detenuti dal veicolo, laddove nel caso di riassicurazione tradizionale il ratio di solvibilità risente del merito creditizio del Riassicuratore.

2) Uno dei vantaggi, potremmo dire tattici, dei *Cat-Bond* è sicuramente il carattere anticiclico della copertura dei rischi. Aprendosi difatti al mercato dei capitali, fonte ampia e diversificata di risorse finanziarie al contrario dei mercati riassicurativi legati dai vincoli tecnici di capacità e solvibilità dei riassicuratori, le imprese di assicurazioni (ma non solo: enti governativi, grandi aziende, organismi pubblici etc.) riescono a trovare un valido strumento alternativo alla riassicurazione tradizionale laddove la capacità di sottoscrizione, che si riduce significativamente in presenza di grandi catastrofi, in combinazione con il parallelo innalzamento dei prezzi delle coperture che comprime di fatto le scelte tecnico-finanziarie disponibili in capo alla cedente, risultano, in tal modo, svincolate dalle volatilità dei mercati tradizionali. Ma non solo. Anche gli investitori (sia istituzionali che non) trovano vantaggioso un investimento in *Cat-Bond* e non solo per un rendimento competitivo (bassa probabilità ed alta severità di

accadimento avverso) e a basso rischio di credito, ma anche in quanto scollegato o meglio non correlato agli andamenti dei mercati finanziari tradizionali in quanto solo in misura minima condizionanti dai suoi più tipici fattori di rischio (recessioni, volatilità dei tassi, inflazione, liquidità etc).

3) Risulta centrale, nella scelta del profilo di rischio che l'impresa intende trasferire, nell'ambito del più ampio processo di setting di un Cat-Bond, la definizione del trigger event. Ancorché l'analisi dimostri, come risulta dalla tabella che segue, l'esistenza di una estrema varietà di tipologie di trigger utilizzati sui mercati globali, in realtà possiamo identificare tre cluster principali di trigger: parametrici, non parametrici e una combinazione dei due.

Catastrophe bond & ILS risk capital outstanding by trigger type



Source: www.Artemis.bm Deal Directory

La tabella sinottica che segue identifica le principali caratteristiche delle principali tipologie:

	Basis Risk	Claim	Transparenc	Price
--	------------	-------	-------------	-------

		settlement	y for Investors	(spread= premio aggiuntivo)
Indemnity	Perfect matching ovvero expected losses dello sponsor allineate e correlate alle perdite effettive da lui sofferte. Immunizzazione e puntuale dei rischi assunti	Audit complesso, istruttoria dei sinistri articolata e tempi lunghi di liquidazione	Opacità sulle caratteristiche del portafoglio e dei rischi correlati	Spread elevato
Parametri	La griglia parametrica (magnitudo terremoto, velocità del vento, intensità della pioggia etc) potrebbe non rappresentare con sufficiente	Processo veloce e poco complesso	Parametri oggettivi, misurabili e verificabili da terzi	Spread non elevato

	precisione le perdite effettive subite dallo sponsor post evento. Correlazione non sempre sufficiente			
Modelled	La s sofisticatezza e scarsa qualità del modello può non approssimare adeguatamente il livello delle perdite effettive dello sponsor. Rischio di bassa correlazione	Processo mediamente complesso ed articolato	Parametri filtrati dalla complessità del modello non sempre intuitivo	Mediame nte elevato
Industry loss	Trigger basato sulle perdite attese di un intero settore. Scarsa granularità che potrebbe non	Processo veloce e poco complesso	Parametri oggettivi, misurabili e verificabili da terzi	Mediame nte non elevato

	rappresentare i profili di rischio del portafoglio dello sponsor.			
--	--	--	--	--

Un'analisi attenta delle qualificazioni circa il trasferimento dei rischi sulla base di trigger parametrici non può che portare, per certi versi, ad interrogarsi in merito alle implicazioni e le sfide che la recente legge di bilancio 2024 (Legge 30 dicembre 2023 No. 213 e regolamento DM 30 gennaio 2025 No.18) ovvero la norma che prevede l'obbligo di assicurazione contro i rischi derivanti da calamità naturali innescherà sul mercato assicurativo e riassicurativo nazionale nel futuro prossimo.

Il ben noto divario strutturale che caratterizza il paese Italia dal punto di vista del gap di copertura assicurativa e che di fatto stimolerà le imprese di assicurazione a confrontarsi con una nuova domanda, in crescita, complessa dal punto di vista assuntivo e caratterizzata da un elevato grado di assorbimento di capitale di solvibilità -che a sua volta nuovamente ripropone il tema delle scelte riassicurative, porta necessariamente l'attenzione sul tema dei *trigger* parametrici delle polizze catastrofali in quanto meglio di altre forme tecniche questi potrebbero rispondere alle necessità dei *policy holders* soprattutto per quella fascia di mercato (peraltro la più vasta nel tessuto economico-produttivo del paese) formato dalle medio-piccole e micro aziende⁷.

6. Cat-Bond, derivati climatici e polizze parametriche

⁷ EIOPA, *Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes*, reperibile online: www.eiopa.it

I *Cat-Bonds* si inseriscono in una strategia di riduzione del *protection gap* cui possiamo ricondurre l'uso di polizze parametriche, che però devono essere distinte dai *Cat-Bond* i quali sono titoli obbligazionari come visto.

Le polizze parametriche sono contratti di assicurazione che differiscono dalle assicurazioni *tradizionali* solo in quanto il danno che l'assicuratore si impegna da contratto a "risarcire" viene presunto al verificarsi di determinati eventi o al raggiungimento di determinati indici (ad esempio mm di pioggia).-Questo vuol dire che in assenza del danno (ad es. raggiungimento dell'indice rispetto a aree non messe a coltura) l'assicuratore può rifiutare il pagamento dell'indennizzo salvo sia diversamente previsto da contratto.

Allo stesso tempo le polizze parametriche si distinguono dai derivati, compresi i derivati climatici⁸, che pure vedono la costituzione di un diritto di credito precuniario in caso di raggiungimento di indici o di eventi determinati.

Le polizze parametriche come i contratti di assicurazione danni richiedono un interesse all'assicurazione ex art. 1904 ⁹. Questo vuol dire che, a differenza dei

⁸ Tra i derivati climatici ricordiamo quelli sulle temperature. Le condizioni meteorologiche producono importanti effetti economici relativamente ad un ampio numero di attività imprenditoriali.

A copertura dei rischi connessi al cambiamento climatico vi sono, appunto, i derivati climatici e in particolare quelli legati alla temperatura misurata di «*degree day*» ovvero la differenza espressa in gradi centigradi o Fahrenheit tra la temperatura media e 18° oppure 65° Fahrenheit. È possibile coprire il rischio di impatti negativi di abbassamenti e innalzamenti delle temperature sulle attività economiche attraverso l'acquisto di derivati che prevedano il pagamento di un premio verso il diritto ad ottenere una certa somma in caso di salita o discesa delle temperature rispetto ad un determinato livello. Di norma si prevede una riduzione o esclusione del premio laddove l'impresa «assicurata» acquisti il diritto a ricevere una data somma se le temperature superano un certo limite, ma si è al contempo impegnata a versare una data somma se le temperature scendono oltre un certo limite o viceversa.

⁹ L'obbligazione dell'assicuratore sarà inoltre delimitata dall'individuazione dell'evento coperto che sarà, nel caso dell'assicurazione contro i danni, una circostanza lesiva degli interessi dell'assicurato e, come tale, produttiva di un sinistro, inteso come concreto pregiudizio dell'interesse all'assicurazione di cui all'art. 1904 per come individuato nel singolo contratto. La dottrina assicurativista ha da sempre sottolineato l'improprietà di un simile linguaggio Cfr. in particolare V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, in Comm. Scialoja-

derivati, le polizze richiedono necessariamente un *underling asset* ovvero un bene sul quale insiste il rischio assicurativo oggetto di una situazione giuridica dell'assicurato (diritto di proprietà, detenzione...) che giustifica l'interesse all'assicurazione ovvero l'interesse a che l'evento in copertura non si verifichi. Viceversa, un derivato potrebbe non vedere alcun bene sul quale grava il rischio assicurato.

Inoltre, il contratto di assicurazione è fondato sulla mutualità ovvero sulla condivisione del rischio all'interno della comunione degli assicurati, il risk pooling che consente agli assicuratori di gestire l'inversione del ciclo produttivo e compensare le uscite (sinistri) con le entrate incassate prima (premi)¹⁰. Per contro

Branca, Bologna – Roma, 1966, p. 304; G. PARTESOTTI, *La polizza stimata*, Padova, 1967, p. 34; G. VOLPE PUTZOLU, *Il contratto di assicurazione*, in *Tratt. Rescigno*, Torino, 1987, p. 91.

¹⁰ Così G. VOLPE PUTZOLU, *L'assicurazione privata contro gli infortuni*, Milano, 1968, p. 46; EAD., *Le assicurazioni Produzione e distribuzione*, Bologna, 1992, p. 62 ss.. L'Autrice si richiama a G. FANELLI, *Le assicurazioni*, in *Tratt. Cicu – Messineo*, XXXVI, 1, Milano, 1973, p. 27 ss. e prima ancora a C. VIVANTE, *Il contratto di assicurazione, Assicurazioni sulla vita*, vol. III, Milano, 1887, p. 2 ss.; EAD., *Il contratto di assicurazione: le assicurazioni terrestri*, I, Milano, 1886, p. 33. In senso analogo, più recentemente, V. DURANTE, *L'alea ed il contratto di assicurazione contro i danni*, in *Riv. dir. comm.*, 1946, I, p. 571 ss.; N. GASPERONI, voce *Contratto di assicurazione*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Torino, 1957, p. 586 ss.; S. SOTGIA, *Contratto di assicurazione con premio in base ad elementi di rischio fluttuanti*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, vol. II, Bologna, 1952, pp. 639-640; ID., *La prestazione dell'assicuratore*, in *Assicurazioni*, 1959, I, p. 365 ss.; L. MOSSA, *Sistema del contratto di assicurazione nel libro delle obbligazioni del codice civile*, in *Assicurazioni*, 1953, I, p. 149 ss.; A. DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, III, *Il diritto del contratto di assicurazione*, sez. II, *La disciplina delle singole specie (rami) di assicurazione*, Milano, 1956, p. 13 ss.; ID., *La causa nel contratto di assicurazione*, in *Assicurazioni*, 1950, I, p. 228 ss.; F. CARRESI, *Osservazioni sulla causa dell'assicurazione*, in *Assicurazioni*, 1960, I, pp. 125-126; A. PINO, *Rischio e alea nel contratto di assicurazione*, *ivi*, 1960, p. 236 ss.; L. BUTTARO, *Moderni orientamenti sul concetto giuridico di assicurazione nella dottrina italiana*, *ivi*, 1962, I, p. 179 ss.; R. CAPOTOSTI, *L'alea nel contratto di assicurazione*, in *Foro it.*, 1960, IV, p. 16 ss.; G. FERRI, *L'impresa nella struttura del contratto di assicurazione*, in *Studi sulle assicurazioni raccolti in occasione del cinquantenario dell'istituto nazionale delle assicurazioni*, Roma, 1963, p. 111 ss.; G. FANELLI, *Pluralità di assicurazioni e pluralità di assicurati*, in *Assicurazione e responsabilità. Quarto convegno per la trattazione di temi assicurativi, Venezia 3-4-5 Ottobre 1960*, Milano, 1962, p. 37 ss.; A. GAMBINO, *La neutralizzazione dei rischi nella struttura e nella funzione giuridica unitaria del contratto di assicurazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1985, I, p. 215; G. VOLPE

i derivati mirano a realizzare un'operazione speculativa nel solo interesse delle parti in contratto.

Le polizze parametriche inoltre non violano il principio indennitario per il fatto di consentire una determinazione in astratto del danno in quanto la determinazione in astratto consente quantificazioni che superano problemi di errori umani e di frodi e in questo più rispettose del principio indennitario se inteso come impedimento per l'assicurato di avere un indennizzo maggiore del danno subito. Inoltre, l'art. 1905 c.c., su cui il principio indennitario si fonda, appunto, non dice che l'assicurato non dovrà ricevere somme di denaro in eccesso rispetto all'entità del danno sofferto. Simile principio sarebbe fondato sulla necessità di evitare comportamenti non prudentziali dell'assicurato stesso improntati ad una logica di “*Moral Hazard*”. Alla luce delle nuove esigenze assicurative, la dottrina ha infatti ripensato in ordine all'assunto relativo all'inderogabilità di tale principio. Piuttosto che parlare di esistenza o meno del principio indennitario, si potrebbe riflettere sulla sua inderogabilità. La stessa potrebbe essere assunta non in una logica formale, ma in una logica funzionale che renda veramente aderente il principio alla funzione per cui è dettato¹¹. Il principio indennitario avrebbe una dimensione qualitativa piuttosto che quantitativa e sarebbe strettamente collegato all'interesse all'assicurazione e al contenimento dell'azzardo morale.

Sarebbero allora valide le clausole poste in deroga all'art. 1905 laddove sussistano dei correttivi che escludano o comunque mitighino fortemente il rischio di “*Moral Hazard*”¹².

PUTZOLU, *L'assicurazione privata contro gli infortuni*, Milano, 1968, p. 46; ID., *Le assicurazioni Produzione e distribuzione*, Bologna, 1992, p. 62 ss.; G. FANELLI, *Le assicurazioni*, in *Tratt. Cicu – Messineo*, XXXVI, 1, Milano, 1973, p. 27 ss.

¹¹ Come già affermava, con riferimento al problema della inderogabilità delle norme sulla forma, P. PERLINGIERI, *Forma dei negozi e formalismo degli interpreti*, Napoli, 1987 dovrebbe essere possibile «una gamma intermedia tra l'inderogabilità e la derogabilità».

¹² Cfr. V. DE LORENZI, *Contratto di assicurazione: disciplina giuridica e analisi economica*, Padova, 2008, 192-194.

Per contro, i derivati sono strumenti speculativi e quindi aventi sempre una funzione gambling anche quando vanno a coprire un rischio dimostrando una funzione hedging in quanto il *pay out* non trova delimitazioni che possano portare a fondare un interesse all'assicurazione nel senso sopra precisato.

I *weather derivatives* si distinguono anche dai *catastrophic bonds*.

I Cat- Bonds, come più volte detto, sono titoli obbligazionari che prevedono il pagamento previsto nel titolo in caso di eventi o raggiungimento di indici legati ad eventi catastrofici indicati nel titolo stesso.

I derivati climatici sono options o futures in cui le prestazioni dedotte in contratto sono coordinate, attraverso meccanismi condizionali, al superamento di un indice climatico¹³.

Simili derivati rappresentano uno strumento di gestione del rischio e sono come tali utilizzabili dagli enti che si occupano di copertura di rischi per il caso di calamità naturali, *climate change*, variazioni climatiche. I soggetti che possono impiegarli sono, a titolo esemplificativo, i Fondi mutualistici costituiti da consorzi agricoli per fronteggiare le avversità atmosferiche ma anche le imprese di assicurazione e di riassicurazione.

I maggiori dealers sono le Banche, le società finanziarie, le Compagnie di assicurazione, i quali coprono rischi propri ma anche i rischi relativi agli assicurati (si pensi ad una Compagnia che assicura danni anche da eventi climatici avversi agli agricoltori) e ai debitori (si pensi ad una Banca che eroga credito a imprese la cui attività è sensibile agli eventi climatici).

Dando così per risolta la questione della qualificazione delle polizze parametriche come contratti di assicurazione contro i danni, esse certamente presentano indubbi vantaggi e presentano anche sinergie rispetto ai *Cat-Bonds* e

¹³ S.LANDINI, C. MUGELLI, F. LA FATA, C. CACCIAMANI, A.CANDIAN, J. BENARAF, *Cat bonds: why is the horse not drinking? A survey on the Italian companies' market*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, 2020.

in ragione di ciò ha senso trattare di esse in merito ai processi di cartolarizzazione nel business assicurativo.

Le polizze parametriche, prevedendo un indennizzo prestabilito contrattualmente che viene erogato dalla compagnia allorché il parametro quantitativo previsto in polizza eccede una certa soglia prefissata (trigger event) stabilita da una terza parte (oracolo), presentano vantaggi soprattutto per *prospect* culturalmente poco inclini ad approcciare, in generale, il mercato assicurativo oltre ad essere mediamente scarsamente informati e che da ultimo privilegiano pattern contrattuali pragmatici.

In particolare, i principali vantaggi sono¹⁴:

- i) I contratti sono semplici, comprensibili e mediamente chiari
- ii) La trasparenza è piena

iii) I meccanismi di funzionamento, incluso l'indice di correlazione tra indice e danno sono facili ed evidenti. A riguardo sembra sostenibile la tesi secondo la quale laddove nella polizza si attribuisse la somma assicurata su *trigger multy layers* l'indice di dispersione nella correlazione tra danno ed evento ne trarrebbe vantaggio.

iv) La liquidazione dei danni è veloce e non richiede perizia tecnica in quanto predefiniti

- v) Non è richiesta la denuncia di danno

¹⁴ Considerano, con argomentazioni diverse, le polizze parametriche contratti di assicurazione rispettosi del principio indennitario M. SIRI, *L'assicurazione e i rischi pandemici*, in AGE, 2020, p. 675; S. LANDINI, *Assicurazione del rischio in agricoltura*, in D. agr., 2021, p. 546; R. SANTAGATA, *Polizze assicurative parametriche (o index-based) e principio indennitario*, in Riv. dir. civ., 2022, p. 134; N. DE LUCA, *Stima accettata, polizza stimata e assicurazione parametrica. Spunti di riflessione*, in Assicurazioni, 2023, p. 432; R. CESARI, *Vantaggi e criticità dell'assicurazione parametrica*, Intervento al Convegno Insurance Connect "Aziende: quali opportunità dall'assicurazione parametrica?" Milano, 15 maggio 2025, www.ivass.it. Si veda anche per una buona descrizione del fenomeno dell'uso della blockchain nella conclusione e nella esecuzione del contratto di assicurazione E. TOTARO, *Tecnologia Blockchain nell'ambito assicurativo: operazioni di onboarding e di indennizzo*, in Dialoghi di diritto dell'Economia, 2023, p. 1.

Parallelamente anche l'assicuratore potrebbe trarre vantaggi nella commercializzazione di polizze parametriche (che ribadiamo sono contratti di assicurazione, non rientrano nel fenomeno delle cartolarizzazioni e si sono distinte per le ragioni dette dai derivati climatici¹⁵) in quanto troverebbe la possibilità di assumere rischi riassicurabili specularmente attraverso l'emissione di *Cat-Bond* parametrici facendo quindi leva sulla riduzione del *Basis Risk* laddove entrambi utilizzassero i medesimi *trigger*.

Ne consegue, da ultimo, che le attese riguardo queste forme contrattuali potrebbero risultare in una vivacità di domanda del tutto nuova rispetto al passato in quanto spinte dall'obbligo legislativo oltre ad essere innovative e meglio rispondenti alle necessità di copertura dei rischi percepiti adattandosi meglio, in definitiva, al citato contesto normativo.

Sarà necessario adottare approcci, anche in termini di sorveglianza, per ridurre questi rischi se desideriamo aumentare la fiducia del mercato in questo ambito. È fondamentale avere modalità di due diligence semplificate, senza però compromettere il controllo sull'emittente. È importante semplificare le procedure, assicurandosi che questa semplificazione non comporti una diminuzione delle responsabilità. La tecnologia sta favorendo l'adozione di innovativi strumenti negoziali per la gestione del rischio, ma può anche contribuire a semplificare i processi senza rimuovere elementi fondamentali, la cui complessità potrebbe essere affrontata tramite l'automazione.

¹⁵ R. SANTAGATA, *op. cit.*, p. 15.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

STEFANIA CAVALIERE*

La nuova frontiera delle coperture assicurative per la mobilità sostenibile**

The new frontier of insurance coverage for sustainable mobility

ABSTRACT [IT]: L'articolo esamina le nuove polizze relative alla mobilità sostenibile evidenziando come le imprese assicurative hanno la possibilità di svolgere un'innegabile funzione sociale perché capaci di ridurre l'impatto ambientale, contrastare il cambiamento climatico e promuovere la sostenibilità. Esse, infatti, possono neutralizzare e gestire danni finora inediti, come quelli derivanti dal surriscaldamento delle batterie al litio o quelli derivanti dall'automazione digitale, che potrebbero finire per scoraggiare l'adozione stessa delle nuove tecnologie per la *smart mobility*. Si evidenzia come le compagnie attraverso soluzioni assicurative per il segmento *retail* e per il segmento *corporate* stanno contribuendo alla sostenibilità, non solo perché assorbono e redistribuiscono il rischio legato all'inquinamento degli autoveicoli, ma anche perché, possono, con i loro investimenti, orientare i flussi di capitale verso progetti e obiettivi eco-friendly.

* Professoressa associata di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

** Contributo sottoposto a referaggio.

ABSTRACT [EN]: The paper examines the new insurance policies related to sustainable mobility, highlighting how insurance companies can play an undeniable social role due to their ability to reduce environmental impact, counter climate change, and promote sustainability. Indeed, they can neutralize and manage hitherto unprecedented risks, such as those arising from the overheating of lithium batteries or digital automation, which could otherwise discourage the adoption of new smart mobility technologies. It highlights how companies – through insurance solutions for both the retail and corporate segments – are contributing to sustainability, not only by absorbing and redistributing the risks associated with motor vehicle pollution, but also because their investments can direct capital flows toward eco-friendly projects and objectives.

PAROLE CHIAVE: Mobilità sostenibile, coperture assicurative, obiettivi eco-friendly

KEYWORDS: Sustainable mobility, Insurance coverage, Eco-friendly goals

SOMMARIO: 1. – Qualche considerazione introduttiva. – 2. Prospettive di sostenibilità nell'ambito del settore trasporti e il ruolo delle assicurazioni. – 3. Soluzioni assicurative per il segmento *retail*. – 3.1. Coperture per il segmento *corporate*. – 3.2. Investimenti per una mobilità sostenibile. – 4. Notazioni conclusive.

1. Qualche considerazione introduttiva

L'interesse per le polizze relative alla mobilità sostenibile scaturisce dall'opportunità di evidenziare come il settore assicurativo possieda un'innegabile funzione sociale in quanto capace di ridurre l'impatto ambientale, contrastare il cambiamento climatico e, di conseguenza, promuovere la sostenibilità a 360°, diventando un concreto strumento per la tutela dell'ambiente. In questo contesto, proprio la mobilità sostenibile rappresenta una sorta di test della succitata funzione delle compagnie. Esaminare le coperture per la mobilità sostenibile, peraltro, permette di indagare come, da strumento di indennizzo, il contratto di assicurazione possa diventare un mezzo per tutelare i bisogni futuri perché senza di esso si rischia di frenare la transizione *green* e il progresso digitale e tecnologico. Nel settore in oggetto, infatti, vi è la necessità di neutralizzare e gestire in maniera *ad hoc* danni finora inediti, come per esempio quelli derivanti dal surriscaldamento delle batterie al litio o dalle responsabilità derivanti dall'automazione digitale, che potrebbero finire per scoraggiare l'adozione stessa delle innovazioni, inibendo la possibilità di adottare modelli di consumo più efficienti.

Analizzare tali contratti assicurativi significa, quindi, comprendere, attraverso una chiave di lettura privilegiata, come il diritto dei mercati finanziari stia recependo nella pratica i criteri di sostenibilità, nella consapevolezza che quest'ultima è ormai diventata un elemento della valutazione del rischio.

2. Prospettive di sostenibilità nell'ambito del settore trasporti e il ruolo delle assicurazioni

Nella nostra epoca, caratterizzata da un'ampia urbanizzazione, il settore dei trasporti è diventato una delle sfide più pressanti per l'inquinamento e per i cambiamenti climatici¹.

È ormai fuori da ogni dubbio che questi ultimi sono accentuati dalle emissioni di gas serra, di CO₂, ossido di azoto e polveri sottili prodotte soprattutto dai veicoli a combustione, motivo per cui sono sempre più necessari, nel settore in oggetto, strumenti capaci di orientare cittadini e imprese ad adottare soluzioni con un minore impatto ecologico². Ciò anche perché, mentre altri comparti, come quello industriale o energetico, hanno mostrato una tendenza alla decarbonizzazione, quello dei trasporti sembra ancora non trovare una definitiva soluzione a questo problema a causa dell'incremento costante della domanda di mobilità di merci e passeggeri che rendono necessaria una trasformazione radicale dei modelli di consumo e di gestione del territorio³.

*Professoressa associata di diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari.

¹ Si v., *Emissioni di CO₂ delle auto: i numeri e i dati. Infografica*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2024, dove si evidenzia che il settore dei trasporti è responsabile di circa un quarto delle emissioni totali di CO₂ in Europa, il 71,7% delle quali è prodotto dal trasporto statale.

² S. LANDINI, *Contratti contro la responsabilità civile automobilistica e sostenibilità*, in S. LANDINI, A. VENCHIARUTTI, P. ZIVIZ (a cura di), *Sfide e novità del diritto delle assicurazioni contro la responsabilità civile automobilistica*, Napoli, 2018, p. 105 ss.

³ In generale sulla mobilità sostenibile, N. ARMAROLI, C. CARRARO, P. CAZZOLA, et al., *Tecnologie e infrastrutture per una mobilità sostenibile*, Bologna, 2023; O. LIKH, E. PRODI, *Verso una mobilità decarbonizzata: ostacoli, policy e buone pratiche*, in *Working Paper CiMET Policy Brief*, n. 18/2023, p. 2 ss.; A. BERTELE, N. SANDRI, *La nuova mobilità: più vicina di quanto sembri*, in *Harvard business review*, n. 9/2022, p. 90 ss.; E. VERDOLINI, *Verso un diritto alla mobilità sostenibile? L'impatto dell'European Green Deal nel settore dei trasporti*, in *Federalismi.it*, n. 19/2024, p. 385 ss.

V., inoltre, la previsione dello stanziamento dei fondi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in particolare quelli relativi alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione

In questo contesto, le compagnie assicurative svolgono, così come evidenziato in premessa, una funzione significativa, diventando esse stesse soggetti attivi che contribuiscono alla riduzione delle conseguenze dovute all'inquinamento e ai danni derivati dai cambiamenti climatici⁴, fornendo un supporto non trascurabile alla mobilità sostenibile⁵, non solo perché sono in grado di coprire i danni ma anche e soprattutto per la funzione di gestire, mitigare e mutualizzare il rischio⁶ (c.d. *shock absorber*). Essi, invero, stanno diventando una sorta di “promotori delle politiche di transizione ecologica” per la particolare attenzione che dimostrano verso i criteri ESG e la responsabilità sociale d'impresa (CSR)⁷.

Appare ormai evidente come, le assicurazioni, per la loro peculiarità, rivestano un rilevante valore collettivo in quanto sostengono la stabilità del

ecologica”, Componente 2, dedicata a Transizione energetica e mobilità sostenibili che include gli investimenti e le riforme volte ad agevolare progetti di mobilità sostenibile.

⁴ P. CORRIAS, *Cambiamento climatico e attività assicurativa*, in AA.VV., *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili*, Atti del 17° Convegno Nazionale Sisdic, Napoli, 2024, p. 531 ss.

⁵ D. CERINI, *Sostenibilità e assicurazioni: tra gestione dei rischi e investimenti*, in EAD (a cura di), *Sostenibilità e assicurazione: gestione dei rischi e investimenti*, Milano, 2025, p. 251 ss.

⁶ D. CERINI, *From “green” to “blue”: l'assicurazione tra sostenibilità e regole del mercato*, in *Assicurazioni*, n. 1/2022, p. 11 ss.

⁷ Tra i contributi più recenti, A. D'AVOLA, *La responsabilità sociale d'impresa ed il futuro della Climate Change Litigation: riflessioni a valle della decisione della Corte d'Appello dell'Aia nel caso Milieudéfensie C. Royal Dutch Shell (Shell 2)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 3/2024, p. 402 ss.; K. FURLOTTI, *La responsabilità sociale delle imprese: un percorso verso lo sviluppo sostenibile. Profili di governance e accountability*, Torino, 2024; P. TULLINI, *Assetti organizzativi e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Lavoro, diritti, Europa*, n. 4/2024, p. 1 ss.; F. FIMMANÒ, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 5/2023, p. 707 ss.; G. CAPO, *Libertà d'iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell'impresa: appunti a margine della riforma dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giustizia civile*, n. 1/2023, p. 81 ss.; F. TAHNIYATH, S. ELBANNA, *Corporate social responsibility (CSR) implementation: A review and a research agenda towards an integrative framework*, in *Journal of business ethics*, n. 1/2023, p. 105 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Responsabilità sociale d'impresa e sviluppo sostenibile*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 1 ss.

sistema economico. Le compagnie si stanno così guadagnando una posizione centrale nella mobilità *eco-friendly*, e non solo perché assorbono e redistribuiscono il rischio legato all'inquinamento degli autoveicoli, ma anche perché possono (come sarà considerato in seguito) orientare i flussi di capitale verso progetti e obiettivi di *smart mobility*⁸.

Anzi, attraverso la *green motor insurance*⁹, utilizzando tipologie di prodotti e servizi innovativi specifici per il settore in oggetto e attraverso gli investimenti in *green mobility*, l'assicuratore diventa una sorta di "abilitatore di sostenibilità", perché agevola una migliore gestione dei rischi ambientali e può indurre chi guida verso comportamenti più responsabili e meno inquinanti.

Gli inediti ma efficaci strumenti assicurativi offerti di recente¹⁰, peraltro, sono segno evidente di come la risposta del mercato sia sempre più rapida rispetto a quella elaborata da dottrina e giurisprudenza¹¹ e rappresentano attualmente un importante contributo per limitare le esternalità negative che scaturiscono dalla mobilità tradizionale in quanto hanno dimostrato di essere in grado di limitare al tempo stesso l'inquinamento, l'incidentalità e la congestione urbana.

Le assicurazioni, quindi, sebbene nella gestione dei sinistri, per diversi anni, non sia stata generalmente considerata l'impronta ambientale di una compagnia assicurativa e, per certi aspetti, abbia stentato a imporsi¹², contribuiscono

⁸ V. MELICIANI, T. DE PORTU, *La crisi climatica è ormai una variabile finanziaria*, in *Il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2026, p. 14.

⁹ S. LANDINI, *Contratti contro la responsabilità civile automobilistica e sostenibilità*, cit., p. 105 ss.; W. LEE, C. L. HSIAO, K. L. WEN, *Promoting Sustainability in Motor Insurance: A Novel Approach To Evaluating Driving Behavior*, in *Information Systems Frontiers*, 2025, p. 1 ss.

¹⁰ C. PUGNETTI, T. GEBERT, M. HÜRSTER, et al., *Leading the Green Insurance Revolution*, in *Department of Banking, Finance, Insurance working*, paper n. 1, Winterthur, 2022, p. 2 ss.

¹¹ D. DI SABATO, *Strumenti giuridici per l'attuazione della mobilità sostenibile*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 2/2021, p. 451.

¹² C. PUGNETTI, T. GEBERT, M. HÜRSTER, et al., *op. cit.*, p. 6.

attualmente alla transizione verso una mobilità sostenibile attraverso varie modalità.

3. Soluzioni assicurative per il segmento *retail*

Una prima modalità attraverso cui gli assicuratori contribuiscono alla mobilità sostenibile concerne l'offerta di polizze *ad hoc* profilate sui nuovi valori, aspetti e bisogni connessi a trasporti con un minore impatto sull'ambiente¹³. La diffusione di sistemi di trasporto avanzati e *smart*, unitamente all'utilizzo di nuove tecnologie, invero, comportano un momento di transizione giuridica epocale, i cui effetti incideranno radicalmente sull'impianto regolatorio del settore in oggetto¹⁴.

Le assicurazioni, in questo contesto, stanno dando vita a nuovi prodotti che evidenziano come tali imprese assumano sempre più il ruolo di attori indispensabili nella transizione *green*, ponendosi l'obiettivo, da un lato, di conservare la competitività e, dall'altro, di evitare i rischi emergenti, soddisfacendo sempre meglio le nuove e multiformi esigenze della collettività¹⁵. Ciò sta comportando una modifica profonda dei modelli di *business* assicurativi che diventano un *asset* rilevante dell'attuazione della sostenibilità, secondo quanto previsto dalle politiche *green* europee e da quelle internazionali¹⁶.

¹³ A tal proposito viene anche in evidenza il c.d. contratto ecologico, sul quale, M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giustizia civile*, n. 4/2017, p. 809 ss.; S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giurisprudenza civile*, n. 2/2016, p. 337 ss.

¹⁴ D. CERINI, *Tra c.d. "smart roads" e "smart vehicles": prospettive e problematiche in tema di responsabilità ed assicurazioni*, in D. CERINI, A. PISANI TEDESCO (a cura di), *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, Torino, 2019, p. 7.

¹⁵ R. SEBASTIANI, A. GHERSO, P. VERDERIO, *Green mobility e mobilità sulla persona*, Paper Ania, Roma, 2016, p. 31.

¹⁶ Come è noto, l'Agenda 2030, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs)

Per questo motivo, l'interazione compagnia/assicuratosi sposta ben al di là dei tradizionali scambi di informazioni come l'età, il tipo di attività lavorativa svolta, le condizioni fisiche, lo stile di vita o la professione¹⁷, tendendo ad acquisire dati comportamentali anche di tipo socio/culturale che permettono di migliorare il servizio offerto, creando prodotti efficaci perché adeguati alle specifiche esigenze di ciascun potenziale cliente. Così, le polizze dirette ai cittadini si stanno sempre più specializzando nel coprire le variegate esigenze della mobilità moderna¹⁸ che esige spostamenti delle persone altamente innovativi, a misura d'uomo e a basso impatto ambientale¹⁹. Sono sempre più frequenti, infatti, polizze flessibili che coprono mezzi meno inquinanti, che proteggono merci e aziende durante il viaggio e che incentivano "flotte green" con specifiche coperture per la manutenzione dei mezzi costruiti attraverso nuove tecnologie più "pulite".

Le compagnie hanno anche studiato la possibilità di fornire un'offerta di servizi assicurativi più attrattivi circa la mobilità *smart*²⁰, che permette di ridurre i

inquadri all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 *target* ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. Lo *European Green Deal* ha focalizzato la sua attenzione proprio sulla sostenibilità, puntando alla neutralità climatica entro il 2050 e riducendo le emissioni del 55% entro il 2030. Si concentra, tra l'altro, proprio su energia rinnovabile e mobilità sostenibile, sostenendo la transizione con fondi dedicati per incentivare i veicoli elettrici, il miglioramento dei trasporti pubblici e l'installazione di infrastrutture di ricarica.

¹⁷ S. LANDINI, *L'informativa precontrattuale nei contratti di assicurazione dei rami danni*, in P. MARANO, M. SIRI (a cura di), *La regolazione assicurativa–Dal codice ai provvedimenti di attuazione*, Torino, 2009, p. 99 ss.

¹⁸ P. LANZINI, A. STOCCHETTI, *Filiera automotive e mobilità green. Quadro attuale e scenari futuri*, in *Osservatorio sulla componentistica automotive italiana*, Venezia, 2017, p. 211 ss.

¹⁹ R. SEBASTIANI, A. GHERSO, P. VERDERIO, *Green mobility e mobilità sulla persona*, in *www.ania.it*, dicembre 2019, p. 3.

²⁰ Sulla *smart* ed *e-mobility*, si v., Rapporto *The European House – Ambrosetti, La filiera della mobilità elettrica "Made in Italy". Imprese, territori e tecnologie della e-mobility*, in *www.motus-e.org*, luglio 2019, p. 3 ss.; D. CERINI, A. PISANI TEDESCO (a cura di), *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, cit., ai cui contributi si rinvia.

costi e l'inquinamento. Tra queste vi sono, per esempio, polizze con coperture specifiche per la batteria elettrica che minimizzano i costi elevati di sostituzione; polizze multigaranzia (anche per ciclisti o per chi usa i monopattini o pratica il car *sharing* il *car pooling*) che coprono infortuni, assistenza legale e ottimizzano l'uso dei veicoli, integrando se necessario più mezzi in un unico contratto di assicurazione; polizze con coperture mirate per veicoli a basse emissioni (elettrici o a idrogeno) che coprono anche i rischi di manutenzione²¹; polizze flessibili e a consumo²², meno costose in particolare per chi usa poco l'auto (*pay-per-use*), da monitorare anche con utilizzo di scatole nere; polizze per chi si affida a *sharing* elettrico²³. Tali contratti comportano una tutela maggiormente personalizzata con un premio inferiore rispetto a quella prevista in quelli tradizionali²⁴, con il pregio di favorire un più intenso utilizzo dei mezzi sostenibili.

Un'altra polizza interessante è l'*instant insurance*, la quale offre copertura alla persona e non al veicolo e viene incontro ai bisogni di assistenza e copertura assicurativa che emergono prevalentemente tra i giovani, gli abitanti delle aree metropolitane e coloro che effettuano trasferte di lavoro di breve-media distanza utilizzando più veicoli alla volta o trasporti pubblici. Questa nuova offerta assicurativa permette di godere della libertà di viaggiare e spostarsi, utilizzando

²¹ P. WU, *Which battery-charging technology and insurance contract is preferred in the electric vehicle sharing business?*, in *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 2019, p. 537 ss.

²² B. M. GIUSEPPINA, C. COLOMBARONI, C. FALAGUASTA, et al., *Pay as you drive insurance e crono-urbanismo: il tempo come variabile strategica*, in *Annali del dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza*, Roma, 2023, p. 3 ss.

²³ L. TROVÒ, *Nuovi modelli di mobilità: sharing mobility e il sistema MaaS*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, n. 2/2025, p. 51 ss.

²⁴ Le compagnie, ovviamente, dovranno valutare quale riduzione del premio può effettivamente indurre gli assicurati a diminuire l'utilizzo dell'auto, tenuto conto delle necessità e della comodità legate all'uso di un mezzo proprio, così, J. CHENG, F. Y. FENG, X. ZENG, *Pay-As-You-Drive Insurance: Modeling and Implication*, in *North American Actuarial Journal*, 2022, p. 3.

diversi mezzi, con tutta la sicurezza e la tranquillità di una protezione personalizzata²⁵.

Le polizze *ad hoc* per la *green mobility*, per di più, riescono anche a promuovere una maggiore sicurezza stradale²⁶, dato che spesso sono stipulate a condizione che nel mezzo utilizzato siano installati, come già evidenziato, dispositivi digitali (*black boxes*)²⁷ che permettono di monitorare i comportamenti di guida²⁸ e assegnano un punteggio basato su condotte meno inquinanti, le quali poi permetteranno di ottenere uno sconto sul premio da pagare²⁹. Il valore di questi prodotti assicurativi si rinviene nel fatto che contribuiscono a modificare il comportamento degli assicurati verso modalità più virtuose, spingendoli a considerare possibilità di viaggio e modi di trasporto più responsabili, i quali, magari, soltanto per abitudine, non vengono considerati.

Le polizze in oggetto, poi, incentivano l'acquisto e l'uso di veicoli elettrici, sostenendo in maniera concreta la lotta al cambiamento climatico attraverso una riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e un forte supporto all'innovazione tecnologica nella nuova micromobilità. Senza dimenticare che anche EIOPA, in un suo documento del 2023³⁰, ha dimostrato il suo *favor* per i

²⁵ R. SEBASTIANI, A. GHERSO, P. VERDERIO, Paper green mobility e mobilità sulla persona, in *www.ania.it*, dicembre 2019, p. 36.

²⁶ S. LANDINI, S. VICIANI, *Mobilità sostenibile e accessibilità per le persone con disabilità: tendenze emergenti, sfide di policy ed evoluzione nel mercato dell'assicurazione auto*, in S. LANDINI, G. LUCHENA (a cura di), *Ageing e longevity risk: itinerari di diritto dell'economia*, Bari, 2026, p. 8 ss.

²⁷ A. DAVOLA, R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot: verso nuovi orizzonti della r.c. auto ("driveless")?*, in *Danno e responsabilità*, n. 5/2017, p. 616 ss.

²⁸ F. AUTELITANO, S. BIANCARDO, C. CELAURO, et al., *Il ruolo del dato satellitare nel processo di gestione delle smart road*, in *Le smart road-Stato dell'arte e scenari futuri: Rapporto tecnico della SIIV*, Cham, 2025, pp. 165-183.

²⁹ S. LANDINI, *Contratti contro la responsabilità civile automobilistica e sostenibilità*, cit., p. 108, evidenzia come le condotte di guida ecologica siano quelle più sicure.

³⁰ *Sustainable insurance to protect society in the long term*, EIOPA, 25 Aprile 2023 sempre reperibile nel sito sopra citato. Tale documento è molto rilevante poiché è il capostipite del filone di "*sustainable insurance*" di EIOPA.

nuovi contratti assicurativi che sostengono comportamenti più sostenibili e pro-clima e, soprattutto, per quelli concernenti la copertura dei danni riguardanti i veicoli elettrici e la mobilità *smart*. Allo stesso modo, nel 2024, l'Authority europea, in una sua relazione dove rivolge un parere alle Autorità nazionali sul monitoraggio dei *claims* di sostenibilità e sui fenomeni di *greenwashing*³¹, ha richiamato l'attenzione sui prodotti con caratteristiche di sostenibilità (come l'RC auto *green*, i premi differenziati per veicoli a basse emissioni, gli incentivi *in-telematics* per comportamenti "sostenibili" dei conducenti) e ha segnalato la mancanza di *standard* comuni per classificare i prodotti *non-life* con caratteristiche sostenibili, dimostrando con ciò di ritenere opportuna una disciplina specifica per le "assicurazioni mobilità sostenibile".

3.1. Coperture per il segmento corporate

Una seconda modalità che permette alle assicurazioni di incentivare una mobilità sostenibile riguarda polizze realizzate specificamente per fornire supporto alla mitigazione dei rischi incontrati dalle imprese nel ciclo di produzione di componenti per nuovi vettori energetici elettrici oppure a idrogeno³² e per veicoli o mezzi di trasporto meno inquinanti³³. Queste polizze, peraltro, non sono il risultato di una sorta di *maquillage* di prodotti tradizionali, ma veri e propri strumenti finanziari pensati con il fine di favorire la transizione *green*, proteggere e

³¹ EIOPA's *Final Report and Opinion on sustainability claims and greenwashing in the insurance and pensions sectors*, Maggio 2024, nel sito ult cit.

³² Sul tema, in generale, S. LANDINI, G. LUCHENA, *Hydrogen in energy scenarios: insurance coverages of related risks and incentives to enterprises to develop innovation. Economic law framework and political aims*, in *DIMAF*, n.1/2025, p. 13 ss.

³³ K. McDONNELL, B. SHEEHAN, F. MURPHY, *Are electric vehicles riskier? A comparative study of driving behaviour and insurance claims for internal combustion engine, hybrid and electric vehicles*, in *Accident Analysis & Prevention*, november 2024, p. 1 ss.

rendere più sicuri gli investimenti in tecnologie pulite, come, per l'appunto, la mobilità elettrica e l'energia rinnovabile³⁴.

Le compagnie assicurative, in questo modo, diventano *partner* strategici per l'intera filiera produttiva dei veicoli meno impattanti sull'inquinamento, particolarmente in supporto dei produttori di batterie per auto elettriche che puntano su un maggiore utilizzo di fonti di energia sostenibile e rinnovabile (le cc.dd. Gigafactory)³⁵.

Le imprese che operano nel settore delle auto elettriche nonché nella produzione, stoccaggio, assemblaggio e riciclo dei relativi componenti affrontano rischi importanti che incidono notevolmente sul loro fatturato. Così, le compagnie, per venire incontro a queste aziende e abbattere i costi relativi alle loro pericolose attività, hanno elaborato polizze *ad hoc* per coprire i danni che possono verificarsi in corso di costruzione dei componenti e dei veicoli a basse emissioni offrendo premi minori nel caso in cui le imprese si adeguano ai principi ESG³⁶ e, quindi, ai criteri che supportano la sostenibilità.

³⁴ X. LIN, F. CHEN, et al., *Balancing Profitability and Sustainability in Electric Vehicles Insurance: Underwriting Strategies for Affordable and Premium Models*, in *World Electric Vehicle Journal*, n.8/2025, p. 430 ss.

³⁵ F. DEGEN, P. JAKOB, M. MITTERFELLNER, *Direct emissions to air, water and soil from a battery gigafactory*, in *Communications Earth & Environment*, n. 6/2025, p. 408 ss.

³⁶ Tra i tanti contributi sui parametri ESG, senza pretesa di esaustività, G. DICUONZO, G. GALEONE, A. FUSCO, et al., *ESG e innovazione: un'analisi sistematica della letteratura*, in N. LATTANZI, S. MARASCA(a cura di), *Digitalizzazione e tecnologie intelligenti per il governo delle aziende*, Milano, 2026, p. 251 ss.; F. SEVERGNINI, *Governare la sostenibilità: indicatori, "rating" ESG e transizioni nelle amministrazioni locali*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2025, p. 379 ss.; F. SARTORI, *Fattori ESG e impresa bancaria di prossimità: criticità e prospettive di un modello a taglia unica*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 3/2024, p. 136 ss.; C. BRESCIA MORRA, *Chi salverà il pianeta? Lo Stato o le grandi corporation? ESG: una formula ambigua e inutile*, in *ivi*, suppl. al n. 4/2022, p. 78 ss.; S. LANDINI, *ESG, Green Finance, assicurazioni e previdenza complementare*, in *Corporate Governance*, n. 1/2022, p. 224 ss.; S.A. CERRATO, *Appunti per una "via italiana" all'ESG: l'impresa "costituzionalmente solidale" (anche alla luce dei "nuovi" artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2022, p. 63 ss.; R. ROLLI, *Dalla Corporate Social Responsibility alla Sustainability, alla Environmental, Social and Governance (ESG)*, in *Rivista Corporate Governance*, n. 1/2022, p. 41 ss.; A. M.

Non solo, grazie a particolari polizze RC, le assicurazioni permettono di ridurre l'impatto dei rischi delle imprese che producono mezzi *green* o componenti tecnologici per veicoli *smart* (come, ad esempio le batterie al litio³⁷, spesso soggette a “*thermal runaway*” e causa di incendi difficili da domare). Le case produttrici, infatti, considerato che devono porsi come garanti dell'affidabilità dei propri prodotti, sia in qualità di assemblatori, sia in qualità di selezionatori dei pezzi per la costruzione, hanno necessità di tutelarsi dai danni da fabbricazione (*manufacturing defect*) e dai danni da progettazione (*design defect*), i quali rappresentano un costo esoso in caso si verifichino sinistri dovuti alla difettosa costruzione³⁸.

È evidente, poi, che se un lotto di batterie per veicoli elettrici presenta un difetto, i costi per riparare e porre rimedio ai guasti di queste ultime sono un serio rischio per le case produttrici³⁹, come lo è anche il conseguente danno che potrebbero ricevere dall'impatto reputazionale negativo al verificarsi di tali incidenti. Le assicurazioni, in questi casi, possono svolgere un ruolo importante

PANCALLO, *Fattori ESG e governance bancaria*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 4/2022, p. 212 ss.; nonché i contributi contenuti in A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità, Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, Bari, 2025, ai quali si rinvia.

³⁷ Le batterie al litio possono andare incontro a esplosioni termiche, con generazione di gas infiammabili in grado di provocare incendi, a tal proposito, si v. V. VANZINI, *Batterie agli ioni di litio, rischio da non sottovalutare*, in www.ingenio-web.it, ottobre 2023. Proprio per queste problematiche e per la pericolosità di tali componenti, l'Unione europea ha emanato il Regolamento (UE) 2023/1542, dove si dettano i requisiti per la gestione e la sicurezza delle batterie al litio, sul tema, S. MALLICK, G. DEBABRATA, *Thermal behaviour and thermal runaway propagation in lithium-ion battery systems—A critical review*, in *Journal of Energy Storage*, 2023, p. 106 ss.

³⁸ S. KABIR, V. SHARAN, *Insuring the future: Improving the Insurance process by Identifying Risks in Battery Energy Storage Projects*, in *Digitala Vetenskapliga Arkivet*, 2024, p. 64 ss.; K. TEKALE, R. NIVEDITA, E. GOWTHAM, *EV Battery Liability & Product Recall Coverage: Insurance Solutions for the Rapidly Expanding Electric Vehicle Market*, in *International Journal of AI, Big Data, Computational and Management Studies*, n. 5/2024, p. 151 ss.

³⁹ F. HANNA, A. ANCTIL, C. SOMERS, et al., *Life Cycle Assessment of Lithium-Ion Battery Recycling: Evaluating the Impact of Recycling Methods and Location*, in *Environmental Science & Technology*, 2025, p. 14432 ss.

perle fabbriche perché riescono a mitigare i danni di cui sopra offrendo contratti che garantiscono l'efficienza dei componenti necessari alla costruzione delle auto⁴⁰.

In merito, ci sono sul mercato polizze *Property&Fire* (incendio e danni) che coprono gli immobili dove si producono componenti pericolosi, i macchinari e le scorte di batterie; polizze *Engineering & Construction* (rischi di montaggio/costruzione) che coprono i difetti di progettazione, fabbricazione o montaggio dei sistemi di accumulo e polizze RC inquinamento che coprono i danni ambientali derivanti da incendi o perdite di sostanze chimiche nocive dalle batterie o da altri componenti utilizzati nel processo produttivo. Per di più, tenendo conto che questi ultimi devono essere gestiti tramite *software* (BMS – *Battery Management System*), le compagnie hanno previsto anche polizze contro attacchi informatici che potrebbero danneggiare la sicurezza del prodotto.

Le assicurazioni offrono, inoltre, polizze alle aziende per compensare i mancati guadagni e i costi fissi nel caso in cui un guasto tecnologico interrompa la produzione, permettendo loro di sopravvivere al fermo produttivo, limitando con ciò significativamente anche l'aumento dei prezzi per il consumatore finale.

Vi sono, poi, polizze che danno copertura ai rischi politici⁴¹, ad esempio in conseguenza di eventuali guerre che possono influenzare il regolare mercato delle materie prime e polizze pensate per tutelare gli investimenti in miniere o impianti di lavorazione esteri contro espropriazioni o blocchi commerciali offrendo garanzie per la produzione dei veicoli *smart* dipendenti da materiali critici come litio, cobalto e nichel, spesso provenienti da aree geograficamente instabili.

Le compagnie di assicurazioni sostengono, altresì, un ciclo più sicuro e meno costoso di costruzione dei mezzi meno inquinanti incoraggiando progetti *green* in

⁴⁰ V. TERMINI, *Energia: la grande trasformazione*, Bari-Roma, 2020, p. 239 ss.

⁴¹ U. GUIDONI, *Guerre commerciali e sistema assicurativo: i dazi nel quadro macroeconomico*, in *GeoTrade: rivista di geopolitica e commercio estero*, n.12-13/2025, p. 98 ss.

collaborazione con i produttori per definire *standard* di sicurezza che possono ridurre il costo della polizza di responsabilità civile del prodotto e, quindi, in ultima analisi favorire l'acquisto di veicoli amici dell'ambiente e aumentando, nello stesso tempo, la fiducia del consumatore finale verso chi fornisce suddetti componenti. Non solo, un contratto di assicurazione che copre le spese logistiche, di sostituzione del ciclo produttivo dei componenti dei veicoli verdi e le spese della responsabilità civile delle aziende produttrici migliora la stabilità finanziaria di queste ultime.

Il costo minore dei veicoli *smart* dovuto a un ciclo di produzione più sicuro contribuisce alla sostituzione dei mezzi a combustione con altri a ridotto impatto di emissioni incoraggiando lo sviluppo di una concreta mobilità sostenibile. Vi è di più, le assicurazioni possono anche dare un importante supporto proattivo alla ricerca e sviluppo delle imprese, obiettivo ritenuto fondamentale dall'Unione europea⁴² attraverso la copertura dei rischi dovuti al passaggio dalla vecchia alla nuova produzione, abbattendo incertezze e incognite difficili da gestire⁴³.

A tal scopo, sono stati studiati contratti di assicurazione dei *testing* che coprono i rischi legati alla fase di prototipazione⁴⁴, dove la probabilità di incidenti tecnici è più alta, rendendo maggiormente bancabili i progetti di mobilità innovativa e con un accesso al credito più facile per le imprese. Un altro incentivo alla transizione *green* sono le assicurazioni che offrono copertura agli impianti per costruire componenti per veicoli a basse emissioni gestendo i rischi legati al recupero e al riciclo delle materie prime, capaci di contribuire alla realizzazione

⁴² M. BARTOLI, *La progressiva articolazione del quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato a favore di Ricerca, Sviluppo e Innovazione (RSI)*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2015, p. 553 ss., ma anche, sull'importanza dei progetti di Ricerca e Sviluppo nell'Unione, G. LUCHENA, *La decisione della Commissione sugli aiuti a favore di Importanti progetti comuni di interesse europeo (IPCEI) in campo sanitario: il caso Med4Cure*, in *Diritto e salute*, n. 3/2024, p. 13 ss.

⁴³ *The pulse of Fintech Biannual global analysis of investment in fintech*, in www.kpmg.com, febbraio 2019, parten. 4-Insurance.

⁴⁴ E. COLONESE, *Qualità del Software*, in www.colonese.it, 2024, p. 1 ss.

dell'economia circolare⁴⁵. Allo stesso modo, le polizze per lo stoccaggio dei materiali utilizzati nel ciclo produttivo garantiscono che questi non danneggino l'ecosistema. Tali contratti di assicurazione facilitano anche la certificazione ESG delle imprese e soprattutto il rispetto concreto di tali principi⁴⁶.

A tal riguardo, occorre evidenziare anche una nuova tendenza tra le compagnie, le quali stanno adottando la strategia di selezionare attivamente le imprese da assicurare a condizioni agevolate (c.d. *underwriting*⁴⁷) avendo come parametro l'impatto positivo sull'ambiente di queste ultime, contribuendo, ancora una volta, all'adozione di comportamenti sostenibili e allo sviluppo di città più vivibili.

3.2. Investimenti per una mobilità sostenibile

In aggiunta a quanto appena rilevato, le compagnie, oltre a mutualizzare e gestire i rischi di privati e imprese derivati dall'uso o dalla produzione di mezzi e componenti che mitigano le sostanze inquinanti immesse nell'atmosfera,

⁴⁵ M. LA MONICA, C. SCAGLIARINO, F. NANIA, et al., *Materie prime principali e critiche nelle batterie agli ioni di litio degli autoveicoli elettrici: analisi delle catene del valore in un'ottica di economia circolare*, in *5th Symposium on urban mining and circular economy*, in www.unmig.mase.gov.it, 18-20 novembre 2020.

⁴⁶ Sulla certificazione ESG delle imprese, G. SICOLI, M. A. BALDINI (a cura di), *Dalla responsabilità sociale alla disclosure ESG: l'impatto sul futuro delle imprese*, Milano, 2025, ai cui contributi si rinvia; S. ARVIDSSON, J. DUMAY, *Corporate ESG reporting quantity, quality and performance: where to now for environmental policy and practice?*, in *Business strategy and the environment*, n. 3/2022, p. 1091 ss.

⁴⁷ N. R. MITTA, *AI-Based Underwriting Automation in Insurance: Developing Machine Learning Models for Risk Scoring, Policy Approval, and Premium Optimization*, in *Essex Journal of AI Ethics and Responsible Innovation*, n. 3/2023, p. 312 ss.

possono contribuire alla tutela dell'ambiente attraverso investimenti pro-mobilità sostenibile nella loro qualità di investitori istituzionali a livello globale⁴⁸.

Coerentemente con i più volte menzionati criteri ESG, che ormai da tempo sono implementati nel mercato assicurativo⁴⁹, esse, proprio perché sono tra i più grandi detentori di capitali al mondo, possono convogliare questi ultimi verso investimenti in infrastrutture per la ricarica elettrica, in tecnologie per il riciclo delle batterie al litio, in mobilità intermodale, nel potenziamento del trasporto pubblico verde e in progetti di sviluppo di tecnologie a basse emissioni, favorendo concretamente le strategie *green* con finanziamenti rivolti verso obiettivi di sviluppo sostenibile.

Le assicurazioni, inoltre, sono tra i maggiori acquirenti di *green bond* emessi da imprese automotive e ferroviarie, vincolati per legge a progetti specifici, come lo sviluppo di nuove piattaforme per veicoli a zero emissioni e il miglioramento dell'efficientamento energetico dei sistemi di trasporto merci su rotaia.

Gli obiettivi di cui sopra sono portati avanti con sollecitudine dalle compagnie, anche perché già nel Piano Strategico 2021-2023, così come in quello successivo⁵⁰, l'IVASS ha evidenziato come lo sviluppo della finanza sostenibile nel mercato assicurativo italiano è un *target* fondamentale delle sue politiche di vigilanza. L'Autorità, infatti, mira a promuovere un fattivo contributo dell'industria assicurativa allo sviluppo economico del Paese, nella convinzione che il settore possa dare un apporto determinante alla transizione ecologica. Senza dimenticare

⁴⁸ Secondo la Relazione Annuale IVASS presentata nel giugno 2025 (relativa ai dati di chiusura 2024) il totale degli investimenti gestiti dalle compagnie assicurative italiane ha un valore complessivo di oltre 1.000 miliardi di euro.

⁴⁹ S. CAVALIERE, *Il ruolo delle imprese di assicurazione nell'attuazione dei principi ESG: stato dell'arte e opportunità*, in *Assicurazioni*, n. 4/2023, p. 682 ss.; S. LANDINI, *ESG, Green Finance, assicurazioni e previdenza complementare*, in *Corporate governance*, n. 1/2022, p. 221 ss.; P. DI BIASE, S. SYLOS LABINI, *La gestione sostenibile nelle imprese di assicurazione: un'indagine empirica a livello internazionale*, in S. DELL'ATTI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Dell'Atti*, Milano, 2020, p. 287 ss.

⁵⁰ In www.ivass.it.

che anche EIOPA, già nel 2019⁵¹, ha incoraggiato le compagnie ad orientare i capitali verso investimenti maggiormente “sostenibili” e a individuare e gestire correttamente i rischi di sostenibilità, spingendole in qualità di operatori economici ad adottare condotte trasparenti ed una visione di lungo termine negli investimenti.

Anzi, data la rilevanza del fenomeno descritto, dal 2022, in Italia è stata istituita una procedura di raccolta dati attraverso una piattaforma informativa sull'integrazione dei fattori ESG nella *governance* delle compagnie che permette all'IVASS di monitorare lo stato di integrazione dei fattori di sostenibilità da parte di queste ultime attraverso le proprie strategie di investimento⁵².

Per di più, interpretando tali dati, le compagnie di assicurazione hanno identificato nuove utilità per sfruttare al meglio i cambiamenti di mercato e così conseguire risultati finanziari più vantaggiosi⁵³ che incidono in maniera favorevole sulla loro contabilità⁵⁴. Senza dimenticare che anche gli assicurati possono partecipare a questo tipo di investimenti. Recentemente, infatti, alcuni gruppi assicurativi stanno proponendo a coloro che stipulano contratti di assicurazione per mezzi di trasporto *smart* di pagare un piccolo *forfait* in più per ogni veicolo assicurato, somma che, poi, la compagnia destinerà a fondi pro-ambiente in misura raddoppiata.

La transizione verde è quindi incoraggiata a tutto tondo con la creazione di un circolo virtuoso: le assicurazioni, attraverso gli investimenti in mobilità sostenibile, riducono l'inquinamento e così facendo limitano i rischi legati alla

⁵¹ EIOPA, “*on the integration of sustainability risks and factors in the delegated acts under Solvency II and IDD*”, parere pubblicato il 30 aprile 2019, in www.eiopa.europa.eu. Sul tema, G. BERTI DE MARINIS, *Patrimonio culturale e fattori ESG nel mercato assicurativo*, in *DIMAF*, 2020, p. 53 ss.

⁵² R. CESARI, *Sostenibilità e assicurazione*, in www.ivass.it, 29 marzo 2023, p. 9 ss.

⁵³ F. BIRKIN, N. GUNNINGHAM, *Assicurazioni e ambiente: le implicazioni del cambiamento climatico per il settore assicurativo*, in www.oxfordre.com, 2018.

⁵⁴ K. ALQUBAIS, H. NOBANE, *The Impact of Sustainability on Performance of Insurance Companies*, in www.researchgate.net, settembre 2021, p. 3.

salute e ai cambiamenti climatici che, come si sa, causano importanti danni da risarcire.

Insomma, finanziare un progetto pro-mobilità *green* non è solo etico, ma è anche strategico, perché contribuendo a un ambiente più sano e meno rischioso, riduce, di conseguenza, l'ammontare dei futuri risarcimenti da liquidare.

4. Notazioni conclusive

L'industria assicurativa può essere considerata un motore importante per gli obiettivi di mobilità sostenibile grazie alla sua capacità di superare la tradizionale logica della prevenzione dei rischi e della garanzia dei risarcimenti per diventare fornitrice di nuovi servizi che contribuiscono alla creazione di un ecosistema sostenibile ed efficiente.

Le assicurazioni, quindi, come illustrato, da mere liquidatrici di sinistri stanno diventando "propulsori della transizione *green*" poiché, nell'intercettare i rischi e le opportunità associati al cambiamento climatico, sollecitano aziende e privati a adottare comportamenti virtuosi in applicazione dei criteri ESG. I prodotti della *green motor insurance*, infatti, evidenziano come le compagnie non abbiano trascurato l'importanza di aggiornare la cultura assicurativa in considerazione delle nuove tecnologie e dei valori ecologici dando vita a contratti più efficienti, maggiormente idonei alle recenti esigenze del mercato⁵⁵ e capaci di venire incontro alle mutate necessità delle famiglie e delle imprese.

Così, le compagnie, attraverso la profilazione e la personalizzazione del rischio e un'allocazione etica del capitale, hanno dimostrato di voler ricoprire un ruolo più che attivo nella costruzione di un modello di mobilità resiliente e

⁵⁵ S. DE POLIS, *Il ruolo del settore assicurativo a sostegno della transizione dalla brown alla green economy*, Roma, in www.ivass.it, ottobre, 2019, p. 3.

inclusivo secondo gli intendimenti dell'ONU⁵⁶ e quelli della Commissione europea⁵⁷ riuscendo anche a supplire alla scarsa cornice regolamentare internazionale e nazionale che, attualmente, non è ancora giunta a disciplinare in maniera compiuta e a dare risposte concrete alle istanze sociali e produttive scaturite dalle transizioni in atto.

⁵⁶ Nel dicembre 2025, l'assemblea generale ONU ha lanciato il primo decennio delle Nazioni Unite per i trasporti sostenibili (2026-2035), che prevede di implementare una mobilità più ecologica e sicura in tutto il mondo. Per rendere questo obiettivo realtà, l'ONU ha predisposto un piano di attuazione che fissa sei priorità a livello globale per tutti gli stati membri e gli *stakeholder*, da sviluppare nei prossimi dieci anni.

⁵⁷ Si v., a tal proposito, Comunicazione della Commissione europea “*Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente*” (COM/2020/789 final), il *Green Deal* (Regolamento (UE) 2021/1119) e il pacchetto *Fit for 55*.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

GIOVANNI LUCHENA*

**Politiche di sostegno delle imprese e recenti
tendenze della legislazione tra programmazione
della politica industriale e criteri di compatibilità
(banche, IPCEI, sviluppo economico, innovazione
tecnologica, ricerca)****

***Enterprises support policies and recent legislative
trends between industrial policy planning and
compatibility criteria (banks, IPCEI, economic
development, technological innovation, research)***

ABSTRACT [IT]: Il saggio esamina l'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato alla luce delle trasformazioni determinate dalle più recenti crisi economiche, finanziarie, sanitarie, energetiche e geopolitiche. Muovendo dalla progressiva

* Professore ordinario di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Lo scritto amplia il contributo dal titolo «*Il “grave turbamento dell’economia in uno Stato membro” e la “realizzazione di importanti progetti comuni di interesse europeo”: la “nuova vita” dell’art. 107, §3, lett. b), TFUE*»», pubblicato in A. BROZZETTI, G. LUCHENA, A. URBANI (a cura di), *Diritto, economia e governo dei mercati regolati – Liber Amicorum di Antonella Antonucci*, IV, Bari, 2026.

rivalutazione del ruolo dell'intervento pubblico nell'economia, l'analisi evidenzia come gli aiuti di Stato abbiano progressivamente superato la tradizionale funzione eccezionale e compensativa, assumendo una dimensione quale strumento di politica industriale e di programmazione economica multilivello. Particolare attenzione è dedicata all'evoluzione interpretativa dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, con specifico riguardo al criterio del "grave turbamento dell'economia" e alla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI), quali basi giuridiche di una più ampia legittimazione dell'intervento pubblico. Il lavoro ricostruisce il progressivo passaggio da una concezione fondata sulla contrapposizione tra tutela della concorrenza e intervento statale a un modello di cooperazione tra Commissione europea e Stati membri, orientato al perseguimento di obiettivi quali la resilienza economica, l'autonomia strategica, la transizione ecologica e digitale, l'innovazione tecnologica e la sicurezza delle catene del valore. In tale prospettiva, vengono analizzati i più recenti orientamenti della Commissione in materia di aiuti destinati alla ricerca, allo sviluppo, all'energia, all'ambiente e all'industria pulita, evidenziando le tensioni ancora esistenti tra esigenze di competitività, coesione del mercato interno e salvaguardia della concorrenza. Le considerazioni finali consentono di rilevare come le norme in deroga non abdicino al ruolo degli aiuti di Stato che, sebbene possano ritenersi in una fase espansiva, non possono considerarsi avulse dal contesto normativo di riferimento che sottopone le misure interne ad uno scrutinio attento e scrupoloso.

ABSTRACT [EN]: This essay examines the evolution of EU State aid law in light of the transformations triggered by recent financial, economic, health, energy and geopolitical crises. Starting from the renewed recognition of public intervention in the economy, the paper argues that State aid has gradually moved beyond its traditional role as an exceptional and corrective instrument, becoming instead a structural component of industrial policy and multilevel economic planning. It is

highlighted the evolving interpretation of Article 107(3)(b) TFEU, especially the concept of a “serious disturbance in the economy of a Member State” and the legal framework governing Important Projects of Common European Interest (IPCEIs), both of which have significantly expanded the scope for compatible public intervention. The essay traces the transition from a model centred on the opposition between competition protection and State intervention to one based on cooperation between the European Commission and the Member States in pursuing shared strategic objectives, including economic resilience, strategic autonomy, the green and digital transitions, technological innovation and the security of European value chains. So, the paper analyses the Commission’s most recent policy framework concerning State aid for research, development and innovation, climate, energy and clean industry, highlighting the persistent need to reconcile industrial competitiveness with the preservation of effective competition and the integrity of the internal market. The final remarks allow us to note that the derogating provisions do not abdicate the role of State aid which, although they may be in an expansionary phase, cannot be considered detached from the regulatory context which subjects domestic measures to careful and scrupulous scrutiny.

PAROLE CHIAVE: Aiuti di Stato, art. 107, 3, lett. b), TFUE, politica economica europea

KEYWORDS: State Aid, Article 107(3) (b) TFEU, European economic policy

SOMMARIO: 1. Crisi economiche e trasformazione del ruolo degli aiuti di Stato tra intensificazione delle opportunità e rispetto del libero gioco del mercato. – 2. Dalla

contrapposizione alla cooperazione: Stati membri e Commissione nella gestione delle crisi. – 3. Il criterio del “grave turbamento dell’economia”: natura, funzione e limiti applicativi. – 4. L’espansione interpretativa della deroga tra emergenza economica e tutela della concorrenza: le valutazioni economiche complesse. – 4.1. Il «grave turbamento» “temporaneo”. – 4.2. Aiuti di Stato per il clima, l’ambiente e l’energia. – 5. Aiuti di Stato e interesse comune europeo: politica industriale e interventi per la ricerca. – 5.1. Progetti di comune interesse europeo. – 5.2. Ampiezza della deroga (per la realizzazione della programmazione europea). – 5.3. Industria pulita: la recente Comunicazione della Commissione. Criteri orientativi per gli Stati e per le imprese – 6. Autonomia strategica europea e nuovi strumenti di intervento pubblico. – 7. Nota conclusiva.

1. Crisi economiche e trasformazione del ruolo degli aiuti di Stato tra intensificazione delle opportunità e rispetto del libero gioco del mercato

Le crisi degli ultimi anni hanno prodotto effetti diffusi sul piano economico e sociale, contribuendo a riportare al centro del dibattito giuridico – e in particolare della riflessione del giurista dell’economia – la disciplina degli aiuti di Stato. Tale “strumento” inizia ad essere considerato non soltanto come conseguente all’insorgenza di eventi eccezionali e, dunque, con una finalizzazione di contenimento degli effetti negativi delle fasi recessive, ma tende sempre più a configurarsi come leva dell’intervento pubblico. In questo senso, gli aiuti di Stato assumono una funzione che trascende, almeno *prima facie*, la dimensione meramente compensativa o correttiva dei fallimenti del mercato, inserendosi in una prospettiva più ampia di programmazione economica che coinvolge congiuntamente l’Unione europea e gli Stati membri.

Il mutamento prospettico diviene evidente se si considera la successione delle crisi sistemiche che hanno segnato l'ultimo quindicennio: dalla crisi finanziaria globale del 2008, alla crisi del debito sovrano europeo, fino alla pandemia da COVID-19 e, più recentemente, alle conseguenze economiche della crisi energetica e delle tensioni geopolitiche internazionali. In ciascuna di queste circostanze, il ricorso agli aiuti di Stato si è progressivamente intensificato, sotto varie forme e intensità, rivelando la sua capacità di adattarsi a contesti economici mutevoli e di fungere da meccanismo di stabilizzazione dei sistemi produttivi nazionali.

Parallelamente, e, potrebbe dirsi conseguentemente, si assiste alla "riconsiderazione", se non alla "rivalutazione" dell'intervento pubblico nell'economia¹. Se, per lungo tempo, il paradigma dominante è stato

¹ V., fra gli altri, G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 11/2008, p. 1083 ss.; S.K. AIKINS, *Political Economy of Government Intervention in the Free Market System*, in *Administrative Theory & Praxis*, n. 31/2009, p. 403 ss.; B. ZWINGMANN, *The continuing myth of euro-scepticism? The German Federal Constitutional Court two years after Lisbon*, in *Intern. Comp. Law Quarterly*, n. 3/2012; G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, p. 65 ss.; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014; A. CARRINO, *La dottrina dello Stato e la sua crisi. Problemi e prospettive*, Modena, 2016; M. MEZAGUER, *La Réglementation des aides d'État dans l'Union européenne comme mise en oeuvre combinée d'un ordre public économique composite*, in *Revue internationale de droit économique*, 2019, p. 75; G. DI GASPARE, *Coronavirus, come la BCE può trasferire subito la liquidità necessaria all'economia reale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 17 marzo 2020; P. PULSONI, *L'intervento dello Stato nell'economia all'epoca del CoViD-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, in www.dirittifondamentali.it, 4 maggio 2020; S. CAVALIERE, *Economia circolare intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, 31 marzo 2020, p. 930 ss.; G. DI GASPARE, S. CROSETTI, *Covid-19: come trasferire liquidità alle imprese con due strumenti innovativi in linea con le misure non convenzionali della BCE*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 giugno 2020; G.L. TOSATO, *The Decision of the German Constitutional Court in the Public Sector Purchase Programme of the European Central Bank: Preliminary Observation*, in *Luiss SEP, Policy Brief*, 24/2000, 6 maggio 2020,

caratterizzato da una concezione tendenzialmente restrittiva del ruolo dello Stato, volta principalmente a evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno, gli sviluppi più recenti sembrano evidenziare una progressiva rivalutazione della dimensione programmatica dell'azione pubblica².

In tale contesto, gli aiuti di Stato non si limitano più a rappresentare un'eccezione al principio generale del divieto di interventi selettivi a favore delle

disponibile al sito www.sep.luiss.it; F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di) *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, p. 9 ss.; G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n.4/2022, p. 57 ss.; F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022, p. 145 ss.; C. IANNELLO, *"Impresa", "mercato" e "concorrenza" fondamenti dell'ordine costituzionale neoliberale. Le politiche proconcorrenziali dall'ambito economico a quello sociale*, in ID. (a cura di), F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 916 ss.; G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 22 febbraio 2022; F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio Aic*, fasc. 6/2023, 7 novembre 2023, p. 10 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2023, p. 252 ss.; G. LUCHENA, *Il nuovo intervento pubblico nell'economia tra politiche globali e programmazione europea*, in *European Law and Finance Review*, n. 1/2023, p. 35 ss.; M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuove forme di intervento nell'economia*, in *Ambientediritto.it*, n. 3/2023, p. 1 ss. A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2024, p. 63 ss.; S. MAROTTA, *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Riv. trim. Sc. Amm.*, n. 1/2024, p. 1 ss.

² M. PASSALACQUA, *Planning public investments for recovery*, in *Open Review of Management, Banking and Finance*, 2021, p. 1 ss.; S. AMOROSINO, *Note sulle regolazioni delle transizioni economiche*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2022, p. 198 ss.; G. LUCHENA, *La programmazione dell'economia nello Stato resiliente: tendenze, obiettivi, regolazione per incentivi*, in *Dialoghi di Diritto dell'economia*, Dicembre 2024, p. 1 ss.

imprese, ma possono assumere la funzione di strumenti di politica economica funzionali al perseguimento di obiettivi strategici condivisi a livello europeo. Questa trasformazione si inserisce nel più ampio processo di ridefinizione del rapporto tra mercato e intervento pubblico che ha interessato l'ordinamento europeo negli ultimi anni. La crescente attenzione verso temi quali la resilienza economica, la sicurezza delle catene di approvvigionamento, la transizione ecologica e quella digitale, le nuove tecnologie, la tutela degli *asset* strategici e la questione energetica ha, infatti, reso evidente la necessità di un coordinamento più stretto tra le politiche economiche degli Stati membri e le strategie dell'Unione.

In tale prospettiva, dunque, la disciplina degli aiuti di Stato sembra essere considerata sempre più come un *pivot* attraverso cui tale coordinamento può realizzarsi in modo effettivo. Si può osservare come l'evoluzione delle politiche europee abbia contribuito a ridefinire la fisionomia degli aiuti di Stato, trasformandoli da strumenti prevalentemente difensivi – primariamente destinati a intervenire in situazioni di crisi o di fallimento del mercato – a motore in grado di accompagnare i processi di innovazione che interessano sempre di più le dinamiche interne ed esterne all'impresa, di promuovere la competitività industriale in settori nei quali l'Unione europea è indietro rispetto alle altre potenze economiche e di favorire la realizzazione di obiettivi di interesse comune europeo. Così, sembra profilarsi una “nuova” configurazione dell'intervento pubblico, considerato non soltanto quale risposta emergenziale a situazioni di difficoltà economica, ma anche come componente strutturale di una più ampia strategia di *governance* economica multilivello³.

³ P. BILANCIA, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA, (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, p. 3 ss.

La crescente centralità degli aiuti di Stato nel quadro delle politiche europee riflette, pertanto, una trasformazione più generale del ruolo delle istituzioni pubbliche nell'economia contemporanea. In un contesto caratterizzato dalle interdipendenze economiche e da sfide globali sempre più complesse e instabili, il coordinamento tra livello nazionale e livello sovranazionale diviene, infatti, condizione essenziale per garantire la stabilità dei mercati e la sostenibilità dello sviluppo economico. Ne deriva un modello di intervento che, pur rimanendo ancorato al principio del mercato aperto e in libera concorrenza, riconosce al contempo la necessità di un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche nel promuovere la crescita, l'innovazione e la resilienza del sistema economico europeo.

Com'è noto, la normativa in materia ha sempre posto gli aiuti pubblici alle imprese in un'ottica (tendenzialmente) negativa⁴, tenendo fede sia all'orientamento *mainstream* consolidatosi in decenni di politiche *pro-market* sul ruolo riduttivo dello Stato nell'economia sia in ragione dell'applicazione della normativa di riferimento, che, invero, di quello ne è stata piena attuazione, ponendo in luce l'«antagonismo fra dimensioni nazionali e dimensione europea»⁵ e confermando periodicamente, ove mai ve ne fosse bisogno, l'esercizio dei poteri di vaglio «saldamente nelle mani della Commissione»⁶.

Inoltre, con specifico riguardo alla nozione di aiuto, ontologicamente dinamica, la sua “ampiezza” ha consentito di «inanellare una serie di espansioni interpretative da giungere a privarla di valenza definitoria ulteriore rispetto all'elemento della riconducibilità della misura ad iniziativa pubblica»⁷. In

⁴ G. LUCHENA, *La nozione giuridica di aiuto nell'ordinamento sopranazionale tra “intransigenza” e “resistenza”*, in AA.Vv., *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Bari, 2002, p. 289.

⁵ A. ANTONUCCI, *Gli “aiuti di Stato” al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione*, in *Studi sull'Integrazione europea*, n. 1/2018, p. 587.

⁶ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 588.

⁷ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 589.

particolare, fino all'esplosione della crisi finanziaria, «i radi casi» di sostegno pubblico (al settore bancario, e non solo) «sono stati decisi basando sulla disciplina degli aiuti alle imprese in difficoltà» e, tuttavia, «l'evolvere impetuoso dei dissesti e le iniziative – protezionistiche – assunte dai maggiori Stati membri impongono un mutamento di prospettiva»⁸.

Il momento storico-giuridico si è poi consolidato seguendo la scia lunga delle successive crisi occorse e delle consequenziali misure assunte da parte sia dell'Unione europea sia degli Stati membri in un moto incalzante che merita di essere approfondito con riferimento ai *riflessi* che esso ha provocato sul versante della disciplina degli aiuti di Stato alle imprese. Si discorre di *riflessi*, per l'appunto, o al massimo di conseguenze temporanee, ma non di trasformazione dell'impianto giuridico nel suo complesso, né di un mutamento ermeneutico in ordine alla nozione giuridica di aiuto di Stato, considerato che, almeno nel primo turno di approvazione delle misure temporanee o di integrazione di quelle esistenti, non consegue modifiche sostanziali al già stabilizzato quadro normativo. Ciò che forse può essere ritenuto un cambio di visuale è l'evoluzione avvenuta dopo la fase della crisi pandemica e, in parte, della crisi determinata dalla guerra russo-ucraina⁹ e da quella in Medio Oriente: nel primo caso, si è determinata l'esigenza di sostenere e di rilanciare l'economia nel suo complesso anche con indicazioni relativamente all'intervento in taluni settori individuati dalla Commissione; nel secondo, l'impennata dei costi dell'energia ha riproposto il tema degli approvvigionamenti delle materie prime determinando un corso

⁸ A. ANTONUCCI, *op. cit.*, p. 593.

⁹ A. POLISENO, *Il nuovo quadro temporaneo di crisi adottato dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato: presupposti e criteri compatibilità*, in *Euro-Balkan Law and Economic Review*, n. 1/2022, p. 1 ss.; G. TORALDO, *Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?*, in *DPCE online*, n. 2/2025, p. 587 ss. V. da ultimo, Comunicazione della Commissione – Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e di transizione per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia, C/2024/3123.

politico-giuridico che ha posto la disciplina giuridica degli aiuti di Stato al centro del dibattito innescando l'utilizzo di talune deroghe per favorire gli investimenti (che, in particolar modo nel caso dell'energia, assumono una linea orizzontale essendo "coinvolti" numerosi comparti dell'economia). Oltre tutto, il "contagio" ad altri settori determina la necessità dell'azione di flessibilizzazione al fine di porre rimedio ai danni diretti ed indiretti causati dall'evento; si comprende, allora, come nel caso degli aiuti per fronteggiare tale situazione sia stato permesso agli Stati di "cumulare" gli interventi consentiti dal quadro temporanei anche attraverso l'applicazione del regolamento sulle esenzioni per gli aiuti orizzontali, del regolamento *de minimis*¹⁰.

2. Dalla contrapposizione alla cooperazione: Stati membri e Commissione nella gestione delle crisi

La dimensione europea e quella degli Stati nazionali – identificata, frequentemente, in termini di poli oppositivi – sta conoscendo una fase, per molti versi imprevista, probabilmente fortuita, nella quale l'entità sovranazionale e gli Stati membri dell'UE hanno dovuto cooperare (a differenza di quanto avvenuto nel corso della crisi finanziaria) al fine di non scontare uno svantaggio che invariabilmente avrebbe comportato una crisi ancora più pesante a seguito dell'evento pandemico. La cooperazione, necessitata anche dalla ricerca di un posizionamento nel mercato mondiale conseguente al rallentamento della globalizzazione e all'erompere delle nuove tecnologie, ha investito varie forme dell'intervento pubblico in campo economico, in forme sia dirette sia indirette. Nel mentre, la globalizzazione è entrata (solo temporaneamente) in crisi, o comunque in fase di riassetto, gli attori istituzionali hanno cercato nuovi approdi

¹⁰ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 588.

interventistici (soprattutto collocandosi in «blocchi regionali» rimodellando la globalizzazione finanziaria da globale, per l'appunto, a regionale¹¹), riappropriandosi, almeno in parte, di talune prerogative che sembravano essere state definitivamente accantonate proprio in virtù del depotenziamento delle competenze degli Stati, nel caso di specie, in materia di concessione degli aiuti pubblici alle imprese e alle attività produttive.

All'applicazione formalistica delle misure d'incentivo se n'è aggiunta un'altra, potrebbe dirsi più *matura* o *funzionale* anche quale «effetto educativo» per gli Stati. Invero, com'è noto, in generale, il ruolo dello Stato nell'economia viene disegnato per tutelare l'interesse pubblico ed è specificato all'interno delle Costituzioni: la natura *liberal* dell'impianto europeo – senza volerne demonizzare i contenuti concettuali, alcuni dei quali possono essere certamente essere considerati come positivi per l'economia europea – non elimina, né elude, la competenza statale di programmazione dell'economia. Le garanzie apprestate dallo Stato, alla luce delle competenze ripartite tra Stati e Unione europea, devono riguardare, da un lato, le regole volte a salvaguardare il funzionamento del mercato, dall'altro, a stabilire, possibilmente, adeguati livelli di *welfare* in termini sia quantitativi sia qualitativi. Inoltre, lo Stato deve garantire il proprio intervento investendo tutto il suo potenziale sia nei momenti di crisi¹² sia per sostenere lo sviluppo dell'economia. L'evocato “ruolo educativo” dello Stato è insito nel processo cooperativo e si sostanzia nella responsabilità che ciascuna entità appronti misure che possano sostenere le imprese – non solo per uscire dalle maglie delle crisi – ma anche quale movente del rilancio dell'economia senza distorcere la concorrenza, che rimane l'obiettivo principale dell'Unione europea

¹¹ B. GAIES, *La globalization financières et ses crises: une continuité de l'Antiquité à nos jours?*, in *Management & Sciences Sociales*, n. 31, Juillet-Décembre 2021, p. 82 ss.

¹² G. DELLIS, *European Approach on State Aids and the Role of the State: Towards a Mutual Evolution?*, in *Social Science Research Network*, 20th February 2013.

come specificato dalle disposizioni contenute nel diritto originario e nella legislazione europea di attuazione.

L'antagonismo fra Stati e UE ha scontato, fino all'esplosione della crisi finanziaria, l'assenza di una normativa di riferimento di natura primaria, tanto è vero che il criterio di concessione degli aiuti per far fronte ad un «turbamento dell'economia di uno Stato membro» (art. 107, §3, lett. b), TFUE) è stato utilizzato se non in modo sporadico e comunque alla luce di un'interpretazione restrittiva¹³ della disposizione *de qua*. Il caso degli aiuti alle banche e alle altre istituzioni finanziarie, come anche ad altri settori dell'economia, ha aperto una breccia nel cuneo delle disposizioni di riferimento schiudendo la strada all'approvazione di una serie di «pacchetti» di norme fra le quali la cosiddetta «comunicazione banche» con la quale, in effetti, è stato colmato il vuoto disciplinare nella *materia*¹⁴ ed è stato dato avvio a quella che è stata definita la «*evolving interpretation*» della disposizione precedentemente richiamata¹⁵.

La specificità del settore, in grave difficoltà nella crisi finanziaria, in particolare per le banche considerate *too big to fail*¹⁶, ma fondamentale quale supporto alle imprese in special modo nel corso di quella pandemica (come la stessa Commissione non ha mancato di rilevare all'esito dell'approvazione delle sue prime comunicazioni), ha determinato l'introduzione di una normativa che si è arricchita, nel tempo, delle altre disposizioni inerenti ai presupposti per la

¹³ A. ROSANÒ, *La verità, vi prego, sul criterio del creditore privato: Commissione c. FIH Holding e FIH Erhvervsbank*, in *European Papers*, vol. 4, n. 1/2019, p. 366. In passato, ad esempio, tale criterio è stato valutato positivamente dalla Commissione in riferimento agli aiuti che, negli anni Settanta, il governo italiano ha previsto per far fronte alla crisi economica e all'aumento della disoccupazione (unitamente a taluni aiuti concessi dalla Grecia negli anni Ottanta: *Ibidem*).

¹⁴ L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione di emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n. 10/2020, p. 284 ss.

¹⁵ P. NICOLAIDES, *The Evolving Interpretation of Article 107(3)(b) TFEU*, in *European State Aid Quarterly*, n. 1/2022, p. 1 ss.

¹⁶ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 574.

concessione degli aiuti, cioè prodromici all'assegnazione dei medesimi, migliorando, in tal modo, il quadro disciplinare, pur non completandolo in termini di sistema. L'antagonismo, almeno in questa circostanza, sembrerebbe essere stato smussato anche dal fatto che, in quell'occasione, sembrava non vi fosse alternativa. Un'alternativa che, invero, non si è ricercata nel caso del contemporaneo taglio alla spesa pubblica (*recte*: sociale) e all'aumento dell'imposizione fiscale, provvedimenti che, come molti hanno sostenuto, si sarebbero potuti evitare.

Si vuole sottolineare come nel caso degli aiuti conseguenti alla crisi finanziaria, si sia ricercata, per dir così, una “terza via”, cioè quella che contemperasse le esigenze di sostegno con quelle della tutela della concorrenza applicabile agli Stati utilizzando, per l'appunto, un criterio che avrebbe funto da àncora di salvezza rispetto alle finalità di entrambe le entità. E, come si diceva poc'anzi, l'art. 107, §3, lett. b) del TFUE ha “coperto”, per così dire, il cospicuo flusso economico per sostenere il settore finanziario (solo nel 2008 3.183 miliardi di sostegno alla liquidità delle banche¹⁷).

Invero, la discrezionalità¹⁸ con la quale opera la Commissione spesso diventa un elemento imprevedibile tanto che il profilo dell'imputabilità al soggetto pubblico (l'accezione Stato è, com'è noto, da intendersi nella sua accezione in senso ampio¹⁹) sembrava aver prevalso sui più pregnanti criteri che la Commissione ha sovente utilizzato per qualificare la misura come aiuto di Stato. Il che, peraltro, non è nemmeno una novità nella pluridecennale vicenda degli aiuti di Stato. Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, infatti, il profilo soggettivo della

¹⁷ CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale, n. 21/2020, reperibile *online* al sito <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/>.

¹⁸ C. SCHEPISI, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2019, p. 319 ss.

¹⁹ B. LUBRANO, *Le sovvenzioni nel diritto amministrativo. Profili teorici ed evoluzione storica nel contesto del diritto europeo*, Torino, 2008, p. 13.

misura ha sempre avuto confini assai ampi, tanto che persino la presenza di un componente di nomina pubblica (nella specie: il Presidente della Repubblica) del collegio sindacale di un istituto di credito francese avrebbe determinato lo stigma di aiuto di Stato, considerandolo incompatibile²⁰.

Inoltre, l'inclusione di una serie di soggetti, al di là degli enti territoriali (com'è ovvio) rientranti nella nozione di Stato, come quelli partecipati anche in forma minoritaria o che abbiano avuto un ruolo o abbiano incitato l'impresa pubblica nella adozione dell'aiuto²¹, ha esteso l'aspetto dell'imputabilità fino a farvi ricomprendere (secondo la linea adottata dalla Commissione) la disposizione di legge che stabilisce che i soggetti privati si autofinanziano al fine di creare una riserva per far fronte ad eventuali situazioni di crisi.

È noto che per aiuto debba intendersi anche una misura che non costituisca erogazione diretta di danaro ma attribuisca un vantaggio purchessia. Il punto non è tanto la raccolta volontaria di una somma che alimenta un fondo privato, quanto il fatto che la contribuzione medesima convogli in una determinata entità costituita per volontà del legislatore.

Insomma, il concetto di «emanazione dello Stato» – così la Commissione qualifica il fondo interbancario oggetto della nota vertenza *Tercas*²² – supera la nozione di Stato di cui all'art. 107, §1, TFUE, ampliandola a dismisura, non essendo tale entità né sotto il controllo dello Stato né soggetto alla sua autorità²³ (non integrando, in definitiva, alcuna delle ipotesi previste nella comunicazione

²⁰ G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006, p. 28 ss.

²¹ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01), punti 40 e 41.

²² A. ARGENTATI, *Sistema di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato*, in *Meriti concorrenza regole*, n. 1/2015, p. 327 ss.; F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione riconsidera la decisione sul caso Tercas in tema di aiuti (non) di Stato alle banche*, in *AISDUE*, n. 1/2019, p. 1 ss.

²³ A. CIRCOLO, *Gli aiuti di Stato e l'affaire Tercas: quando finisce la discrezionalità e inizia la responsabilità*, in *Eurojus.it*, n. 2/2021, p. 194.

sulla nozione giuridica di aiuto di Stato del 2016). Del resto, l'art. 107, §1, TFUE, nell'individuare il profilo soggettivo dell'aiuto, aggiunge che esso deve essere concesso, per l'appunto, dallo Stato, o «mediante risorse statali»: il che non significa nemmeno che i vantaggi siano per ciò stesso considerati «aiuti», indipendentemente dal fatto se siano finanziati o meno dagli Stati; ciò che importa è evitare che il semplice fatto di costituire entità autonome che concedano un sostegno pecuniario alle imprese consenta di eludere la normativa sugli aiuti di Stato, a prescindere se le risorse utilizzate risultino permanentemente nel patrimonio dello Stato²⁴. E, inoltre, deve risultare un'influenza dominante da parte del soggetto pubblico e la capacità di orientamento ai fini dell'attribuzione di vantaggi a favore di altre imprese (nel caso, ad esempio, delle imprese pubbliche)²⁵.

3. Il criterio del “grave turbamento dell'economia”: natura, funzione e limiti applicativi

Negli ultimi anni il criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» di cui al richiamato art. 107, 3, lett. b), TFUE viene utilizzato con sempre maggiore frequenza quale base giuridica per l'ammissibilità agli aiuti di Stato, unitamente all'attivazione della clausola di salvaguardia che, di fatti, consente l'utilizzo degli aiuti di Stato in una misura più ampia²⁶.

In via preliminare, va rimarcato, come del resto è ampiamente noto, che il sistema normativo previsto dall'art. 107, TFUE consti di norme da ritenersi

²⁴ Sentenza della Corte del 28 marzo 2019, Germania/Commissione, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punti 53, 54 e 57.

²⁵ Sentenza della Corte del 13 settembre 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punto 31.

²⁶ G. TORALDO, *op. cit.*, p. 581.

complementari fra loro, nel senso che il disegno complessivo tracciato dalla disposizione del diritto originario non implica un divieto assoluto di concessione di aiuti pubblici alle imprese ma prevede un sistema che, sotto il controllo della Commissione, vincola gli Stati al rispetto di una serie di criteri ai fini della messa in campo di misure di sostegno o di ripristino di situazioni di difficoltà o di carattere eccezionale o non dipendenti da fatto dell'uomo. In questo senso, può parlarsi di una disposizione che ha una valenza, allo stesso tempo, di natura politica e di natura tecnico-giuridica – consistente nella verifica delle condizioni di fatto (temporanee o frutto di una strategia programmatoria) a seguito della quale è possibile concedere aiuti di Stato “agganciando” la decisione a determinati criteri contenuti nelle disposizioni derogatorie e nelle norme tecniche previste dalle discipline singolari.

Come si è avuto modo di osservare in altre occasioni, si tratta di una disciplina adattiva a forte duttilità²⁷, che trova applicazione concreta all'interno di dispositivi specifici o settoriali che ne tracciano le coordinate in riferimento ad una determinata circostanza – perlopiù susseguente a valutazioni in ordine ai cicli economici o alle crisi o allo sviluppo di un determinato territorio o attività economica.

L'elemento fattuale e quello giuridico convergono verso un'armonia disciplinare, che consente agli Stati di disporre di linee guida in ordine alle modalità concessive. Si tratta, in definitiva, di un vero e proprio indirizzo politico che demarca la sottilissima linea che intercorre tra legittimità e compatibilità.

Questo aspetto viene particolarmente in luce nelle situazioni non disciplinate, o non ancora disciplinate, dinanzi alle quali la Commissione e gli Stati possono trovarsi a causa di eventi imprevisti. In questo caso, vengono in evidenza due diverse esigenze: da una parte, la necessità di rispondere alle criticità temporanee

²⁷ G. LUCHENA, *Il governo degli aiuti di Stato nell'economia in transizione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 1/2024, p. 24.

o strutturali di un determinato Paese o di un territorio che implica una valutazione eminentemente politica delle scelte compiute o da compiere; dall'altra, il rispetto delle regole in materia di concorrenza applicabili agli Stati che importa sì un esame di tipo tecnico – ad esempio: le valutazioni economiche complesse, l'investitore privato in un'economia di mercato, la redditività del progetto di aiuti, e così via – ma connotato di politicità intrinseca incidendo, come si diceva poc'anzi, sull'intervento statale in campo economico.

Come si vede, soprattutto in quest'ultimo caso, la commistione fra tecnica e politica crea non pochi fattori di criticità, anche perché subentra un ulteriore e significativo elemento che è quello della natura delle istituzioni coinvolte: mentre la Commissione è organo (asseritamente) tecnico – oltre tutto, nel caso degli aiuti, avente competenza esclusiva in materia – gli Stati, al di là di qualunque valutazione sulla rinascita dei sovranismi, sono comunità politiche all'interno delle quali vi sono entità rappresentative, soggetti intermedi, strumenti di democrazia economica, finalità sociali, vincoli costituzionali, ecc., che, come ovvio, mostrano il lato oppositivo dinanzi alla loro limitazione dell'esercizio della sovranità economica.

Lo scenario di riferimento è, dunque, quello di una perenne disputa fra le ragioni delle finalità statali e quelle del rispetto del mercato aperto e in libera concorrenza che connota la fisionomia dell'entità sovranazionale fin dalla sua nascita.

Ecco che, nel caso degli aiuti di Stato, i criteri o le deroghe o le discipline singolari o i casi di esenzione dalla notifica preventiva possono divenire anche strumenti di politica economica, ma pur sempre nel disegno delineato dalle norme del diritto UE che, com'è noto, prevede l'adozione del modello dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva di cui all'art. 3, TUE²⁸.

²⁸ V., fra gli altri, R. SKIDELSKY, *The Social Market Economy*, in *Social Market Foundation*, paper n. 1/1989, reperibile online al sito <https://www.smf.co.uk>; B. NORMAN, *The Social*

Ora, il criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», come si diceva, non è stato frequentemente utilizzato in passato e, anzi, quando esso è “comparso” per le prime volte sulla scena è stato oggetto di un'interpretazione restrittiva, se non rigida. Questa interpretazione si fondava sopra un'argomentazione che, fundamentalmente, ne escludeva o ne limitava fortemente l'applicabilità giacché il criterio *de quo* sarebbe stato “utilizzabile”, per così dire, soltanto nel caso di un coinvolgimento di tale grave turbamento dell'economia di tutto lo Stato membro e non soltanto una regione o una parte del territorio economicamente «arretrata»²⁹ e, pertanto, la Commissione non lo ha considerato un criterio valevole per il settore bancario, a maggior ragione se si trattava di una singola istituzione finanziaria. Questo aspetto indicava come il trattamento riservato dalla Commissione alle banche non differiva da quello riservato a qualunque impresa in base al quale le condizioni di ammissibilità delle misure avrebbero dovuto concernere la presentazione e il monitoraggio di un piano inerente alla sua concreta realizzabilità oltre che alla adozione di misure compensative. Ne scaturiva un modello che, come si diceva, presentava maglie assai ristrette come nel caso, ad esempio, della decisione negativa della Commissione scaturita dalla concessione di vantaggi fiscali alle banche relativamente ai *restructuring schemes* in quanto ritenuti discriminatori in base alla nazionalità e alle dimensioni dell'impresa³⁰. Inoltre, in un caso relativo alla

market economy, in *Social Philosophy and Policy*, n. 2/1993, p. 1 ss.; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 544 ss.; P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione europea*, n.1/2014, p. 265 ss.; B. THOMAS, *Universalizing the social market economy c. 1978: stepping away from institutions and towards discourse*, in *European Review of History*, n. 32/2025, p. 506 ss.

²⁹ Sentenza della Corte 30 settembre 2003, Freistaat Sachsen e Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH, procedimenti riuniti C-57/00 P e C-61/00 P.

³⁰ R. IANUS, M.F. ORZAN, *Aid Subject to a Discretionary Assessment under Article 107(3) TFEU*, in H.C.H. HOFMANN, C. MICHEAU (eds.), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016, p. 267.

concessione di aiuti ad una banca austriaca, la Commissione ne determinò la non compatibilità adducendo la mancanza di una motivazione convincente sotto il profilo del criterio della necessità dell'aiuto concludendo, per l'appunto, per la non applicabilità della deroga prevista dall'art. 107, §3, lett. b)³¹. Non solo, ma nei casi *Northern Rock* e *Landesbanken* la Commissione aveva confermato la eccezionalità dell'applicazione del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» sulla base del fatto che la concessione degli aiuti alle banche avrebbe dovuto riguardare la singola entità e conseguentemente la valutazione in punto di ammissibilità avrebbe dovuto conformarsi ai criteri esistenti, cioè quelli contenuti nella Comunicazione del 2009 relativa al Quadro temporaneo per la concessione di aiuti di Stato per sostenere l'accesso ai finanziamenti a seguito della crisi finanziaria ed economica³².

Dopo il riconoscimento da parte dell'ECOFIN del 7 ottobre 2008 dell'importanza della stabilità del settore bancario, la c.d. *Comunicazione banche*³³ ne ha tratto spunto per ricordare come la deroga ex art. 107, §3, lett. b)³⁴ sia stata prevista quale “strumento” per far fronte al sostegno delle imprese

³¹ R. IANUS, M.F. ORZAN, *op. cit.*, p. 268.

³² Comunicazione della Commissione, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (2009/C 16/01).

³³ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (2013/C 216/01).

³⁴ Cfr. la citata *La comunicazione* sul settore bancario, punto 5: «Il riemergere di tensioni sui mercati del debito sovrano evidenzia in modo eclatante la persistente volatilità dei mercati finanziari. L'elevato livello di interconnessione e di interdipendenza che caratterizza il settore finanziario nell'Unione continua a far sì che sui mercati venga percepito un rischio di contagio. La grande instabilità dei mercati finanziari e l'incertezza sulle prospettive economiche – e, di conseguenza, il persistente rischio di un grave turbamento dell'economia degli Stati membri – giustificano il mantenimento della rete di sicurezza costituita dalla possibilità, per gli Stati membri, di concedere misure di sostegno collegate alla crisi a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato per quanto riguarda il settore finanziario».

bancarie già nelle sei precedenti comunicazioni emanate³⁵. Si è trattato, dunque, del riconoscimento di necessità di sostegno delle imprese bancarie per il tramite della deroga che in passato, come detto, non aveva avuto gran che “credito” nelle

³⁵ Comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale (2008/C 270/02); Comunicazione relativa alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza (2009/C 10/03); Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario («la comunicazione sulle attività deteriorate»); Comunicazione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato 2009/C 195/04); Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (2011/C 356/02); comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria C(2011) 8744). Per alcuni contributi dottrinali inerenti alla disciplina degli aiuti di Stato al settore bancario, senza pretesa di esaustività, v. D. VATTERMOLI, G. ROTONDO, *Gli aiuti di stato alle imprese bancarie in difficoltà*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, n. 1/2000, p. 247 ss.; V. GIGLIO, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1/2009, p. 23 ss.; E. ADLER, J. KAVANAGH, A. DER UGRYUMOV, *State Aid to Banks in the Financial Crisis: The Past and the Future*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 1, n. 1, January 2010, p. 66 ss.; G. LO SCHIAVO, *State Aids and Credit Institutions in Europe: What Way Forward?*, *European Business Law Review*, vol. 25, n. 3/2014, p. 427 ss.; F.-C. LAPRÉVOTE, M. PARON, *The Commission's Decisional Practice on State Aid to Banks: An Update*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 14, no. 1, 2015, p. 88 ss.; V. GIGLIO, R. SETOLA, *La disciplina degli aiuti di stato e le crisi bancarie italiane*, in *Mercato, concorrenza e regole*, n. 1/2012, p. 213 ss.; A. CANEPA, *Il difficile equilibrio fra concorrenza e aiuti di stato nella crisi: ruolo e scelte della commissione nel settore bancario*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 15 luglio 2016; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, 2016, p. 271; N. RUCCIA, *Le crisi bancarie al vaglio della Corte di giustizia. Osservazioni sulla sentenza del 19 luglio 2016, causa C-526/14, Tadej Kotnik e altri*, in *Rivista.eurojus.it*, 5 settembre 2016; A. CANEPA, *Dai salvataggi bancari ai crediti deteriorati: la complessa applicazione delle regole sugli aiuti di stato fra flessibilità e rigidità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 3, 2016, p. 258 ss.; I. MECATTI, *Il decreto salva risparmio*, in *Rivista.dirittobancario.it*, luglio/settembre, 2017, p. 327 ss.; S. LUCCHINI, J. MOSCIANESE, I. DE ANGELIS, F. DI BENEDETTO, *State Aid and the Banking System in the Financial Crisis: From Bail-out to Bail-in*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8, Issue n. 2, February 2017, p. 88 ss.; P. NICOLAIDES, *State aid after the Banking Union: serious disturbance and public interest*, in *Journal of Banking Regulation*, n. 23/2021, p. 79 ss.

intenzioni politiche della Commissione ai fini della compatibilità degli aiuti di Stato.

In tale contesto, anche dal punto di vista procedurale è stato adottato uno schema di valutazione che ha autorizzato (*id est*: suggerito) la Commissione ad approvare gli aiuti in 24 ore³⁶, una “tecnica” che, per così dire, sarà utilizzata anche a seguito dell’esplosione della crisi pandemica. Fra le tante, vengono in evidenza due esigenze fondamentali: la prima è quella di garantire stabilità al sistema bancario, la seconda è quella di intervenire rapidamente. Il tutto, sotto l’ombrello giuridico dell’art. 107, §3, lett. b) del TFUE che ha fornito la base giuridica per consentire interventi anche molto significativi incidenti sul sistema.

Oltre tutto, quando uno Stato concede una misura a favore di un’impresa bancaria, la valutazione in punto di compatibilità deve attenersi a taluni elementi che attengono piano di ristrutturazione in termini di idoneità del medesimo a ripristinare la redditività a lungo termine; l’adeguatezza della condivisione degli oneri dei detentori di azioni e dei titoli subordinati; la limitazione al minimo dei costi di ristrutturazione, conformemente ai requisiti di cui alla comunicazione sul settore bancario. Inoltre, il vaglio deve tenere conto del fatto che il piano di ristrutturazione contenga garanzie sufficienti per limitare le distorsioni indebite della concorrenza e che vi sia un sistema di vigilanza adeguato attinente, ad esempio, alla verifica, da parte statale, degli impegni assunti in sede di notificazione³⁷; il tutto nell’interesse pubblico (di cui, invero, non si fa menzione nella Comunicazione del 2013), consistente nel garantire la stabilità finanziaria e minimizzare i costi a carico dei contribuenti³⁸.

³⁶ Cfr. la *Comunicazione* sul settore bancario, punto 53.

³⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) 31 gennaio 2023, causa C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58.

³⁸ P. NICOLAIDES, *State aid after the Banking Union: serious disturbance and public interest*, cit., p. 79.

Nel corso del tempo, l'emersione di nuove situazioni emergenziali – perlopiù consequenziali ad eventi improvvisi, nozione ora allargata anche agli eventi bellici – ha spostato l'asse della disamina su altre questioni che non ineriscono alla natura sostanziale e oggettiva della nozione di aiuto di Stato ma consentono di scorgere tratti innovativi di un criterio che riduce le strettoie applicative del diritto degli aiuti di Stato.

Il contesto, dunque, si muove su una linea prospettica che, per effetto della dinamicità e della adattività ai diversi contesti delle deroghe, lascia spazio, per così dire, ad una nuova visuale dell'intervento pubblico in campo economico (pur traendosi la doverosa cautela da tenere presente alla luce del contesto normativo in vigore) che, come si diceva, trascende l'esclusiva riferibilità alla stabilità dinanzi a situazioni di crisi finanziarie ma muove verso un cammino di progressiva adattabilità, per l'appunto, della normativa sia alle situazioni di contingenza sia a quelle che delineano i confini della rinnovata programmazione dell'economia fattasi strada negli ultimi anni.

4. L'espansione interpretativa della deroga tra emergenza economica e tutela della concorrenza: le valutazioni economiche complesse

Il «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, oggi, rappresenta uno dei criteri più utilizzati in circostanze di crisi (insieme all'art. 107, §2, lett. b), TFUE), richiamando appunto situazioni di carattere eccezionale, com'è dimostrato anche dal fatto che il suo impiego è stato indicato fra quelli inerenti la potenziale ammissibilità di un aiuto durante l'evento pandemico³⁹ (con particolare riguardo, ad esempio, al settore

³⁹ D. JOUVE, *Le rôle du droit des aides d'État pour sortir de la crise*, in *Revue française de finances publiques*, n. 4/2020, p. 55 ss.; A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a*

aereo)⁴⁰, al sostegno ai costi fissi non coperti nell'ambito della pandemia (a condizione che l'impresa beneficiaria abbia visto la riduzione del 30 per cento del suo fatturato)⁴¹, alla ricapitalizzazione per il sostegno delle imprese strategiche ⁴² (in una pluralità di forme fra cui anche quella fiscale in termini di moratoria sul pagamento di tasse e diritti aeronautici⁴³), e durante la crisi russo-ucraina⁴⁴.

Factor Shaping EU State Aid Law, in *European Papers*, vol. 5, n. 1/2020, p. 621 ss.; A. CLAICI, *European Union: economists' perspective on State aid*, in *Globalcompetitionreview.com*, 24th June 2022; V. CORREIA, *The General Court's Decisions on State Aid Law in Times of COVID-19 Pandemic*, in *Air & Space Law*, vol. 47, n. 1/2022, p. 1 ss.

⁴⁰ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 7 novembre 2024 — Ryanair DAC / Commissione europea, Repubblica francese, Repubblica di Finlandia (Causa C-588/22 P; Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 30 maggio 2024 – Ryanair DAC/Commissione europea, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica di Finlandia (C-353/21 P) . Su tali aspetti, v., tra gli altri, P. NICOLAIDES, *Individual Aid to Counter the Effects of Serious Economic Disturbance Is Legally Possible, but Is it Appropriate?*, in <https://www.lexxion.eu/en>, 28 giugno 2022; M. BARBANO, *Gruppi societari destinatari di aiuti di Stato da più Stati membri: prime riflessioni sulla sentenza KLM II del Tribunale dell'Unione (T-146/22)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1/2024, p. 1 ss.

⁴¹ Sentenza della Corte (Nona Sezione) del 4 ottobre 2024 – Falke KGaA / Commissione europea (Causa C-127/23 P), ECLI:EU:C:2024:861.

⁴² Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 giugno 2024 – Ryanair DAC / Commissione europea, Regno di Spagna, Repubblica francese (Causa C-441/21 P).

⁴³ R. MICELI, *La disciplina degli aiuti di Stato fiscali nell'emergenza Covid-19*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 30 maggio 2020.

⁴⁴ S. CAVALIERE, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, Bari, 2025, p. 44 ss. Per quel che concerne le misure per far fronte alle conseguenze causate dalla guerra russo-ucraina v. Comunicazione della Commissione – Seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e di transizione per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia, cit., punto 10 (che modifica il punto 56 della precedente comunicazione): «Gli aiuti di Stato sono in particolare giustificati e possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, se servono a porre rimedio alla carenza di liquidità delle imprese direttamente o indirettamente colpite dal grave turbamento dell'economia causato dall'aggressione militare russa contro l'Ucraina e dai suoi effetti diretti e indiretti, comprese le sanzioni imposte e le contromisure adottate, ad esempio dalla Russia. In tale contesto, la Commissione prende atto che, sebbene il turbamento economico colpisca ampiamente l'economia in tutti gli Stati membri, l'attuazione di determinate misure per porre rimedio efficacemente a tali effetti potrebbe richiedere più tempo, in particolare nei settori della

La sua ampiezza interpretativa ne favorisce l'applicazione in contesti di particolare complessità: da deroga soggetta ad una lettura tradizionalmente restrittiva e, in taluni casi, rigidamente contenitiva, essa si trasforma nel fondamento normativo per la gestione non solo contingente ma anche strutturale del sistema degli aiuti almeno in riferimento a taluni settori.

In questo senso, il termine “turbamento” si emancipa dalla mera sinonimia con la “crisi”, acquisendo una portata più ampia e meno vincolata. Come si diceva poc'anzi, esso non viene più considerato come elemento sotteso ad un evento improvviso o eccezionale che compromette l'equilibrio di un sistema economico, ma diventa un elemento capace di descrivere dinamiche più estese e, per dir così, progressive. Il turbamento non è necessariamente riconducibile a una cesura netta, come il crollo di un mercato o l'insolvenza generalizzata, ma può riferirsi anche a un'alterazione sistemica, a una distorsione che agisce nel tempo e modifica l'assetto ordinario dei rapporti economici.

In termini generali, nel campo giuridico, tale concetto si inserisce trasversalmente in ambiti diversi: dalle misure straordinarie in ambito contrattuale, alle politiche di intervento pubblico, fino alla disciplina dell'emergenza economica. Non è raro, infatti, che il legislatore utilizzi l'idea di “turbamento dell'economia” per giustificare deroghe temporanee ai principi generali, come la libertà contrattuale, la concorrenza o la stabilità normativa. In questo senso, il turbamento assume un valore definibile performativo: non solo descrive una condizione, ma autorizza risposte eccezionali, anche in termini di

produzione primaria di prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura. In questi settori specifici, caratterizzati da una quota particolarmente elevata di piccole imprese, il processo di adeguamento per superare efficacemente l'attuale crisi richiede tempi più lunghi. Inoltre, in particolare per la produzione primaria di prodotti agricoli e, in una certa misura, anche per l'acquacoltura, la dipendenza dalle stagioni di crescita annuali e dai cicli di raccolta sono caratteristiche specifiche del settore da considerare, tra cui la necessità di acquisire fattori di produzione in un periodo di prezzi particolarmente elevati, vendendo i prodotti risultanti agli attuali prezzi depressi. Ciò giustifica un periodo di attuazione eccezionalmente più lungo per questi settori».

potere amministrativo.

Allo stesso modo, la giurisprudenza ha cominciato a riconoscere che il *turbamento* può influenzare la stessa validità degli atti giuridici, specie quando altera in modo significativo l'equilibrio tra le prestazioni. Il concetto di eccessiva onerosità sopravvenuta, per esempio, trae linfa proprio da una nozione estesa di turbamento economico, che legittima la revisione o lo scioglimento dei contratti. In questo ambito, il diritto mostra la sua natura ontologicamente dinamica, attenta a cogliere non solo gli strappi evidenti, ma anche le trasformazioni meno visibili e comunque fattori che trascendono da condizioni di "normalità".

Gli aspetti ora evidenziati consentono di formulare considerazioni relativamente ad un ulteriore elemento che appare degno di rilievo nella disamina delle questioni qui discusse e, in particolare, per quel che concerne la sussistenza di un legame con un altro e pregnante criterio discrezionale, cioè quello dell'interesse comune europeo; dal che ne deriva lo svincolo dal consueto scrutinio basato sul bilanciamento tra la natura distorsiva dell'aiuto e i benefici da esso generati per l'intera economia⁴⁵: in definitiva, la valutazione può ritenersi positivamente conclusa in punto di applicazione della deroga, purché le misure siano necessarie e proporzionate, garantiscano un giusto equilibrio tra i loro effetti benefici e i loro effetti negativi sul mercato interno e rispondano, di conseguenza, al comune interesse dell'Unione⁴⁶. Misure come, ad esempio, il sostegno alla liquidità volte a prevenire situazioni di insolvenza è effettivamente un rimedio ad un grave turbamento dell'economia che può riverberarsi nell'economia nazionale, soprattutto in settori considerati strategici e di grande rilevanza rispetto al PIL (come nel caso della aviazione civile)⁴⁷.

⁴⁵ R. FEDERICO, *Turbulences ahead: nazionalismo economico o legittima tutela dell'economia nazionale negli aiuti di Stato al trasporto aereo?*, in *Rivista.eurojus.it*, n. 2/2021, p. 182.

⁴⁶ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) 23 novembre 2023. causa C-209/21 P.

⁴⁷ R. FEDERICO, op. cit., p. 179.

Nei suoi aspetti, per dir così, evolutivi, l'applicazione della deroga *de qua* potrebbe essere anche inquadrata in termini di aiuto positivo presuntivo⁴⁸, fondato su una valutazione che supera – o quanto meno sospende – la tradizionale lettura in termini di presunzione di negatività dell'intervento pubblico. In quest'ottica, il sostegno alle imprese rappresenterebbe una forma di compensazione positiva rispetto alla natura potenzialmente distorsiva dell'aiuto.

È evidente, allora, che l'autorizzazione di un intervento pubblico ai sensi di tale criterio si configuri come uno strumento capace di incorporare una pluralità di valutazioni, comprese quelle relative a una crisi potenziale (instabilità geopolitiche o crisi energetica o effetti prodotti dai dazi) o alla necessità di proteggere l'economia di uno Stato membro e, indirettamente, dell'Unione nel suo complesso.

La novità consiste nell'estensione dell'ambito applicativo di un criterio ora proiettato anche verso scenari volti a prevenire un «possibile», «potenziale» o «previsto» grave turbamento dell'economia. Gran parte degli aiuti concessi sulla base di tale disposizione mira, infatti, al perseguimento di obiettivi già enunciati fin dalla prima comunicazione sul quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato (per fronteggiare l'emergenza pandemica⁴⁹): una sorta di clausola abilitante che, sebbene non incida formalmente sull'applicabilità dell'art. 107, §3, TFUE, ne amplia l'orizzonte ermeneutico, rendendo politicamente ed economicamente sostenibile il ricorso a forme di aiuto che, in condizioni di “normalità”, difficilmente sarebbero ammissibili.

Non sempre, tuttavia, il ricorso al criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» può considerarsi un *passe-partout* incondizionato per

⁴⁸ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato...o aiuti tra Stati? Dal temporary framework al Recovery Plan nel “comune interesse europeo”*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2021, p. 123.

⁴⁹ Il riferimento è al Quadro temporaneo per le misure di aiuto a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, 19 marzo 2020, COM(2020) 1863 final, che, com'è noto, è stata più volte integrata.

l'adozione di misure di incentivazione economica, trattandosi, comunque, di aiuti sottoposti al vaglio preventivo della Commissione. Vi sono, infatti, circostanze in cui l'applicazione di tale parametro solleva questioni di rilievo, in particolare rispetto a profili valutativi che si spingono oltre i confini classici del diritto degli aiuti di Stato, sino a lambire – per analogia o per implicazione – altre fattispecie riconducibili all'ambito della disciplina della concorrenza.

In tale contesto, merita attenzione il riferimento al criterio del «significativo potere di mercato», evocato in occasione della concessione di un aiuto alla compagnia aerea *Lufthansa* alla luce di quanto previsto dal *Temporary Framework*⁵⁰. Trattasi di un parametro non previsto né dal *Quadro temporaneo* né da altra normativa specifica in materia di aiuti di Stato alle imprese. La questione è stata portata all'attenzione dalla compagnia concorrente *Ryanair*, la quale ha contestato, tra l'altro, che l'intervento in forma di ricapitalizzazione non ha tenuto in adeguata considerazione il ruolo preponderante dell'impresa beneficiaria nel mercato di riferimento. A giudizio della ricorrente, l'aiuto avrebbe favorito una condizione di vantaggio competitivo potenzialmente idonea a produrre una «espansione aggressiva finanziata dall'aiuto», in contrasto con le norme in materia di concorrenza leale. L'arresto che ne è conseguito pare introdurre, seppur indirettamente, un nuovo parametro valutativo nel sistema degli aiuti di Stato, mutuato – per così dire – da una disciplina contigua ma distinta. Se, infatti, l'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE consente, nel contesto emergenziale delineato dal *Temporary Framework* – tendenza poi seguita anche dopo la crisi pandemica e, segnatamente, nel corso della crisi economica determinata dai conflitti bellici⁵¹ –

⁵⁰ F. MARCONI, *Aiuti di Stato nell'emergenza pandemica: il caso delle compagnie aeree tra circostanze eccezionali e grave turbamento dell'economia*, in *Eurojus.it*, n. 2/2022, p. 154 ss.

⁵¹ V. a titolo esemplificativo, la Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina 2023/C 101/03, C/2023/1711; Comunicazione della Commissione — Modifica del quadro temporaneo di crisi e

la concessione di aiuti volti a fronteggiare difficoltà sistemiche di uno Stato membro, ciò non esonera le autorità concedenti dal vaglio sugli effetti concreti prodotti dal sostegno concesso. Nel caso di specie, il contributo economico, pur autorizzato dalla Commissione, avrebbe potuto produrre effetti discorsivi della concorrenza, in ragione della posizione di rilievo detenuta dal beneficiario sul mercato. Il concetto di «significativo potere di mercato» richiamato a tal riguardo, trova riscontro all'art. 63 della direttiva (UE) 2018/1972⁵², relativa al *Codice europeo delle comunicazioni elettroniche*, dove viene definito come una situazione equivalente alla posizione dominante prevista dall'art. 102 del TFUE. Tale posizione è caratterizzata, secondo la norma, dalla «forza economica che consente a un'impresa di agire in modo sostanzialmente indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in ultima istanza, dai consumatori». Tale nozione si sovrappone concettualmente a quella della posizione dominante così come delineata dalla giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui essa si identifica con «una forza economica che consente all'impresa di impedire il mantenimento di una concorrenza effettiva nel mercato rilevante»⁵³. Una descrizione che ben si attaglia, nel caso in esame, alla compagnia aerea tedesca, la quale detiene quote di mercato significative in numerosi scali aeroportuali. Le quote di mercato, in effetti, rappresentano un utile indicatore per misurare la rilevanza delle imprese attive e per comprendere la struttura competitiva del mercato di riferimento. Ne discende che l'invocazione

transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C/2023/8045; European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness*, Brussels, Novembre 19th 2025, COM(2025), 845 final. 14. Communication from the Commission – Middle East Crisis Temporary State Aid Framework, C/2026/2947.

⁵² Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

⁵³ Tribunale, cause riunite T-34/21 e T-87/21, Ryanair DAC c. Commissione e Condor Flugdienst GmbH c. Commissione, 10 maggio 2022, punto 370.

del «grave turbamento dell'economia» debba essere accompagnata da un'attenta valutazione di proporzionalità, secondo la quale l'aiuto non può superare quanto strettamente necessario per fronteggiare la crisi. Il criterio in parola, sebbene prezioso nella gestione di eventi congiunturali critici, esige, dunque, cautele applicative che ne limitino l'estensione automatica, mediante una ponderazione complessiva degli effetti che il sostegno pubblico può generare in un articolato contesto concorrenziale. In tal senso, la nozione di proporzionalità non può essere ridotta a un mero controllo aritmetico dell'ammontare dell'aiuto, ma deve implicare una valutazione sostanziale, in chiave sistemica, della sua necessità, adeguatezza e coerenza rispetto agli obiettivi perseguiti (peraltro frequentemente richiamato nelle discipline singolari): il che, indica, in definitiva, che la decisione della Commissione si fonda anche su parametri di natura politica e su valutazioni inerenti l'interesse comune e, dunque, la stessa proporzionalità può essere sindacata in modo, per dir così, relativo nel senso che le argomentazioni della Corte UE non possono sostituirsi a quelle della Commissione⁵⁴. Si tratta di un'analisi che presuppone non solo la quantificazione dell'impatto economico diretto, ma anche la considerazione degli effetti indiretti sull'assetto competitivo del mercato, sulla tenuta delle catene del valore e sull'allocazione ottimale delle risorse. Un'analisi accurata non può prescindere da valutazioni che attengono altresì a situazioni potenzialmente lesive della concorrenza nella misura contraria all'interesse comune, Laddove, infatti, l'intervento pubblico si rivolga a imprese già caratterizzate da un significativo potere di mercato, il rischio è quello di consolidare o aggravare posizioni dominanti, a discapito della concorrenza effettiva e del pluralismo imprenditoriale. È in questi casi che l'autorità concedente, e ancor più la Commissione, devono esercitare un controllo rafforzato, verificando la coerenza dell'aiuto non soltanto con l'urgenza

⁵⁴ Corte giust., 12 ottobre 2004, Causa C-87/00, Roberto Nicoli c. Eridania, ECLI:EU:C:2004:604, punto 37.

dell'intervento, ma anche con l'equilibrio dell'ecosistema economico di riferimento. Non può sottovalutarsi, inoltre, la possibilità che misure concesse in buona fede per contrastare un turbamento congiunturale divengano, in assenza di un'adeguata *exit strategy*, forme di sostegno strutturale travestite da eccezione temporanea. Tale slittamento rischia di compromettere i principi fondamentali del diritto della concorrenza, traducendosi in una distorsione permanente della dinamica di mercato, soprattutto nei settori in cui l'effetto leva dell'aiuto pubblico è particolarmente rilevante.

La vicenda Lufthansa, conclusasi di recente con una sentenza della Corte Ue che stabilisce che il Tribunale ha agito correttamente nella vertenza *de qua* e che il potere discrezionale della Commissione non può sostanzialmente essere messo in discussione soprattutto in contesti economici complessi, prova che la verifica della sussistenza del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» ai fini della declaratoria di compatibilità dell'aiuto (nel caso di specie, di misure plurime) non debba ritenersi immune dallo scrutinio che la Commissione compie in base ai criteri stabiliti dalla Comunicazione, a seguito della quale essa di certo si autovincola ma che le pone l'obbligo di considerare le circostanze eccezionali che ne sono il presupposto. E, su questo, il controllo giurisdizionale può ben poco, dovendosi attestare soltanto sugli aspetti procedurali, sulla motivazione, sulla verifica dell'esattezza materiale dei fatti, sulla verifica dell'assenza di errori manifesti nella valutazione e sullo sviamento di potere⁵⁵. In definitiva, la valutazione economica complessa impone che le misure emergenziali non si traducano in vantaggi competitivi ingiustificati per alcune imprese a scapito di altre operanti nello stesso mercato o in mercati contigui. Ecco perché, l'evocata cooperazione tra autorità nazionali e Commissione europea assume un ruolo fondamentale per garantire l'armonizzazione

⁵⁵ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 23 aprile 2026, Deutsche Lufthansa AG contro Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH, Causa C-457/23 P, punti 53 ss.

dell'approccio valutativo, evitando disallineamenti interpretativi che potrebbero sfociare in tensioni tra ordinamenti nazionali e diritto dell'Unione. Particolarmente rilevante è anche la necessità di tener conto delle differenze settoriali nella valutazione del turbamento economico: non tutti i comparti produttivi reagiscono allo stesso modo alle perturbazioni di mercato, né tutti sono in grado di assorbire con eguale resilienza le conseguenze di un intervento pubblico asimmetrico. Il principio di proporzionalità, quindi, deve necessariamente interagire con il principio di differenziazione, che riconosce la specificità di ciascun settore e orienta l'intensità e la durata dell'aiuto in modo calibrato.

4.1. Il «grave turbamento» “temporaneo”

Alla luce di queste considerazioni, appare sempre più evidente come l'applicazione del criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro» debba essere inserita in un contesto regolatorio evoluto, capace di coniugare l'urgenza dell'azione pubblica con le esigenze di una concorrenza equa, di uno sviluppo sostenibile e di una coesione economica e sociale tra gli Stati membri.

Il quadro temporaneo, ad esempio, che si fonda, com'è noto, sulla previsione di misure di alleggerimento dei criteri di vaglio ma che riveste un'importanza ancora più significativa sul versante della semplificazione delle norme procedurali, è preordinato a far fronte a situazioni eccezionali, e, in altri casi, anche potenziali. Ma la norma ex art. 107, §3, lett. b), TFUE individua gli aiuti discrezionali che la Commissione è chiamata a valutare godendo di un ampio potere discrezionale e, pertanto, il suo vaglio non può essere avulso da considerazioni che assumono anche una valenza “politica”, oltre che tecnica.

In definitiva, si conferma come nella disciplina degli aiuti di Stato, pur facendosi strada un'interpretazione evolutiva ed estensiva di taluni parametri di vaglio, non possano essere ritenute superate le valutazioni compiute sulla base del rispetto del principio concorrenziale.

Si tratta, com'è evidente, di considerazioni che attengono alla regolazione di una materia da maneggiare con cura: il supposto allargamento delle maglie resta pur sempre razionalizzato, cioè costruito su base temporanea e in ragione di eventi straordinari e le stesse deroghe non possono collocarsi quale strumento da traslare stabilmente verso la stabilizzazione: piuttosto, potrebbe configurarsi una stabilizzazione in un processo di transizione lunga, nella quale, cioè, c'è un principio ed un termine.

Insomma, la stagione delle deroghe, sebbene sia prolungata, non autorizza a porre in campo la bandiera della sconfitta del divieto degli aiuti di Stato. Ciò che può ragionevolmente porsi in termini di possibilità o di tendenza è la circostanza che la struttura delle norme in materia di aiuti Stato non escluda più le esigenze di intervento nell'economia, ma pur sempre seguendo la linea tracciata dalle disposizioni di principio che connotano il modello economico prescelto. Del resto, una eccessiva apertura delle maglie sarebbe in contraddizione con le norme di diritto originario e rappresenterebbero un *vulnus* difficilmente superabile. Gli Stati, dal canto loro, consapevoli dell'allargamento dell'orizzonte interpretativo, operano nel segno della riconquista di spazi di sovranità economica, ma pur sempre all'interno del quadro disciplinare europeo.

Del resto, occorre sempre tenere presente quanto o fino a quanto possa estendersi la deroga, potendo la medesima essere considerata come giustificata da una determinata situazione di carattere eccezionale ovvero come un cambiamento di direzione che esorbita dal perimetro dell'ordinamento: l'elemento di sintesi della forbice interpretativa potrebbe essere rinvenuto nella salvaguardia dell'interesse comune che, in caso contrario, potrebbe risultare

compromesso dall'applicazione rigida della normativa. Oltre tutto, qualunque emergenza, indipendentemente dalla sua natura, è foriera di inneschi negativi per il mercato interno e, dunque, per l'interesse comune: le disposizioni "caso per caso" o, potrebbe dirsi *by design* – settore per settore, per tipologia di aiuto, per categorie e interessi diversi, e così via – regolano o possono regolare in deroga nella misura in cui l'interesse comune non supera la soglia della curvatura della norma di carattere generale (un principio generale europeo). Un elenco delle situazioni nelle quali potrebbe essere invocato il comune interesse parrebbe anche superfluo, sol che consideri l'alluvionale disciplina in materia di aiuti negli ultimi anni. Va da sé che il turbamento dell'economia è temporaneo e scaturisce da fallimenti del mercato o da situazioni determinate da una crisi finanziaria o da eventi eccezionali (come la guerra): per tale ragione, la prospettiva statale si aggiunge alla tutela del comune interesse a eliminare il grave turbamento dell'economia per il tramite di una normativa che ponga anche, eventualmente, le premesse della ripresa dell'economia, come nel caso della programmazione posta in essere nel quadro del *Next Generation EU* e della altre forme di programmazione settoriali. E, dunque, la deroga attiene ad una dinamica di bilanciamento tra la flessibilizzazione della normativa e l'esigenza di non alterare il quadro ordinamentale generale: si tratta, in sintesi, di ragionare non soltanto in termini di eccezione al principio di legalità ma anche quale strumento giuridico rilevante che permette di elevare l'intervento nell'economia a interesse comune in presenza di circostanze particolari non riconducibili esclusivamente ad una crisi ma, in qualche caso, a prevenirla. Ora, se l'interesse comune europeo fosse soltanto quello della tutela del mercato aperto e in libera concorrenza, la strada da percorrere sarebbe stretta; se, al contrario, si volesse assumere come effettivamente operante sul versante della concretezza degli interventi anche il principio della coesione economica e sociale o quello della solidarietà (la cui ricostruzione in quanto principio, dunque norma, è ormai alla crescente

attenzione della dottrina e sempre più parametro della giustizia UE) allora l'opzione in deroga non può essere ritenuta una curvatura dell'ordinamento ma parte integrante del medesimo. Sarebbe allora coerente con l'ordinamento europeo sia una misura di flessibilizzazione sia una più strutturata nel tempo, tenendo conto sia del primato del diritto UE sia della autonomia degli Stati. La dialettica fra autonomia statale e impianto giuridico sovranazionale richiede, anzi, un costante ricorso alla flessibilità normativa non in termini elusivi o sospensivi dei principi fondamentali dell'ordinamento UE ma, potrebbe dirsi, in funzione di essi. In questa visione prospettica, la tutela dell'interesse comune europeo assume un rilievo ermeneutico nella dimensione applicativa del medesimo quale presupposto dell'esercizio della deroga: nella "materia" degli aiuti di Stato, la questione appare in maniera del tutto evidente allorquando i margini di flessibilità si dilatano o si restringono in ragione della potenziale compromissione dell'interesse comune europeo il quale, com'è ovvio, nel caso non fosse conforme ai principi di proporzionalità o di leale collaborazione, può essere sindacato dalla Corte UE qualora essi minaccino l'effettività e l'unità del diritto UE.

4.2. Aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia

Si tratta, dunque, di contemperare due esigenze (in apparenza) contrapposte: da un lato, evitare che l'aiuto pubblico diventi strumento di distorsione permanente; dall'altro, utilizzarlo come leva di trasformazione positiva, in linea con i grandi obiettivi strategici dell'Unione europea, quali la transizione verde, la digitalizzazione, la sovranità tecnologica e l'autonomia strategica.

Le *Linee guida sugli aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia (CEEAG 2022)*, ad esempio, assumono un ruolo centrale, poiché orientano gli interventi pubblici, fra l'altro, verso la decarbonizzazione e l'efficienza energetica, limitando

al contempo il rischio di sovvenzioni dannose per la concorrenza. Parallelamente, il *Quadro Temporaneo di Crisi e Transizione* (adottato nel 2023 a seguito della crisi energetica⁵⁶ e delle sfide geopolitiche) ha introdotto misure eccezionali per sostenere settori strategici, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità.

Sul piano operativo, ciò significa che il sostegno pubblico deve essere mirato, temporaneo e appunto proporzionato, evitando interventi generalizzati che possano cristallizzare vantaggi indebiti a favore di pochi operatori economici. L'orientamento si indirizza, fra l'altro, verso strumenti "a termine" e "condizionati", fra cui le sovvenzioni vincolate a investimenti in ricerca e sviluppo o le garanzie pubbliche legate a progetti di transizione ecologica.

Su questo versante, uno strumento significativo è rappresentato dal Regolamento (UE) n. 651/2014, il cosiddetto Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)⁵⁷, che consente agli Stati membri di concedere talune tipologie di aiuto senza previa notifica alla Commissione, a condizione che siano rispettati criteri predefiniti: il che consente, di rendere più celeri i tempi di attuazione e di ridurre il carico burocratico, pur tenendo conto della necessità della *compliance* normativa in materia di aiuti. Oltre tutto, gli aiuti devono essere sempre connotati dal carattere dell'"effetto incentivante": il sostegno pubblico è giustificato solo se induce i beneficiari a intraprendere attività che non avrebbero realizzato senza l'aiuto e non se si limita a finanziare ciò che avrebbero comunque fatto. Questo criterio, oltre a garantire l'uso efficiente delle risorse pubbliche, è strumentale per evitare i cosiddetti effetti "*windfall gains*", cioè la produzione di vantaggi finanziari ingiustificati.

⁵⁶ A. POLISENO, *Transizione energetica transnazionale*, in *Economia pubblica*, n. 1/2023, p. 97 ss.

⁵⁷ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

Dal punto di vista della coerenza strategica, e soprattutto, per dir così, tenendo fede all'approccio cooperativo, gli obiettivi dell'aiuto devono essere integrati nei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) e nei programmi cofinanziati dai fondi europei strutturali e di investimento, a conferma del fatto che la sinergia tra politiche nazionali e quadro normativo dell'UE risulta essere un elemento qualificante (anche dal punto di vista politico-istituzionale) per massimizzare l'impatto economico e sociale, evitando frammentazioni e sovrapposizioni⁵⁸.

Non meno rilevante è il rispetto del principio di neutralità tecnologica⁵⁹, anche alla luce di quanto enucleato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE⁶⁰, che impone di non discriminare *a priori* tra tecnologie diverse quando tutte sono idonee al raggiungimento dell'obiettivo dell'interesse comune. In altre parole, il sostegno pubblico deve essere guidato da criteri oggettivi e verificabili, non da preferenze politiche contingenti.

Infine, di particolare valenza è il monitoraggio *ex post* delle misure di aiuto: la raccolta di dati, la valutazione periodica degli effetti e la possibilità di ricalibrare gli strumenti in base ai risultati ottenuti sono elementi imprescindibili per garantire la legittimità e l'efficacia dell'intervento. La Commissione europea, in tal senso, richiede agli Stati membri *report* dettagliati e trasparenti, che consentano di verificare il rispetto delle condizioni autorizzate e di intervenire tempestivamente in caso di deviazioni.

⁵⁸ G. LUCHENA, *Programmazione multilivello e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.

⁵⁹ F. MATTASSOGLIO, *Algoritmi e regolazione. Circa i limiti del principio di neutralità tecnologica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2018, p. 240; F. CIRAIOLO, *L'ecosistema digitale e l'evoluzione dei mercati*, *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. al n. 4/2022, p. 346.

⁶⁰ V., a titolo di esempio, Sentenza della Corte (Grande Sezione), 15 settembre 2020, Telenor Magyarország Zrt. c. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, cause riunite C-807/18 e C-39/19, ECLI:EU:C:2020:708.

5. Aiuti di Stato e interesse comune europeo: politica industriale e interventi per la ricerca

Tornando al criterio del «grave turbamento dell'economia in uno Stato membro», esso non sembra esaurirsi nel rappresentare un mero strumento di attenuazione degli effetti negativi gravanti sull'impresa in situazione di crisi – circostanza che, se intesa come aiuto al funzionamento, verrebbe in linea di principio qualificata negativamente e, di conseguenza, *ictu oculi* dichiarata incompatibile – ma assume una valenza ben più estesa. Esso consente allo Stato non solo di fronteggiare emergenze contingenti, ma anche di predisporre interventi programmati su una scala temporale di più ampio terreno, in considerazione del fatto che gli effetti del «grave turbamento» possono propagarsi con intensità tale da generare impatti sistemici non solo sull'economia del singolo Stato membro, ma sull'equilibrio economico dell'intera Unione. Anzi, si può ormai affermare che questo parametro stia assumendo un carattere quasi strutturale, considerata la costanza con cui la Commissione ne sancisce la rilevanza quale condizione preliminare per la valutazione dell'ammissibilità degli aiuti (c.d. aiuti preventivi).

La logica compensativa, tradizionalmente marginale o comunque subordinata, ma pur sempre criterio di ammissibilità in termini valutazione del minor danno possibile alla concorrenza infrastatale, acquisisce una funzione sussidiaria sempre più marcata, come dimostrano i casi relativi agli aiuti concessi alle imprese ad alta intensità energetica in base alla recente approvazione delle iniziative di sostegno conseguenti al *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF)⁶¹. Si tratta, in effetti, di una dinamica relativamente inedita nell'ambito dell'applicazione del divieto generale di aiuti di Stato, quanto meno perché la crisi energetica di così vaste dimensioni non si era mai affacciata nello scenario

⁶¹ Communication from the Commission, Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework), C/2025/7600.

europeo, la quale lascia intravedere un'evoluzione interpretativa fondata su un ampliamento del perimetro operativo della nozione di “interesse comune europeo”. Tale evoluzione alimenta un effetto moltiplicatore nelle iniziative di sostegno pubblico, che si declinano sempre più spesso in chiave europea e, addirittura, transnazionale. Il riferimento è, in particolare, alla legislazione di nuova generazione – articolata, complessa e in continua evoluzione – che tende a premiare gli interventi a favore di imprese virtuose, ovvero quelle che non inquinano, che investono nel settore energetico e ambientale, che favoriscono l'occupazione tramite progetti rigenerativi, che riducono i consumi o che contribuiscono in modo significativo al processo di decarbonizzazione e al rafforzamento della resilienza industriale⁶².

Nel contesto attuale, contrassegnato da transizioni multiple, le congiunture economiche, le politiche energetiche e ambientali e quelle per l'innovazione tecnologica contribuiscono a rimodellare la fisionomia della politica europea degli aiuti. Essa si configura oggi come un *corpus* in continuo adattamento, ispirato a una logica di flessibilità normalizzata o, potrebbe ancora dirsi, a contenuto controllato, capace di rispondere alle esigenze mutevoli del mercato e di accompagnare le trasformazioni strutturali. Rendere duttile la disciplina sugli aiuti di Stato diviene significativo non solo sotto il profilo giuridico, ma anche politico ed economico, poiché ciò consente di allineare le misure di sostegno agli obiettivi strategici definiti a livello sovranazionale.

Gli strumenti di incentivazione, lungi dall'essere semplici eccezioni motivate da esigenze di carattere straordinario, ma ormai un vero e proprio “strumento” di politica economica, divengono sempre più frequenti nella regolazione pubblica dell'economia: una straordinarietà quasi strutturale e, in definitiva, un cambio di

⁶² Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (disciplina per gli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita) (C/2025/3602).

passo non dichiarato né ammesso, ma certamente di segno opposto rispetto alla normativa “rigorista” in vigore.

A tale riguardo, si ribadisce come la morfologia dell’aiuto appare sempre più in termini di leva strategica per l’attuazione di politiche pubbliche attive, finalizzate al conseguimento di obiettivi politici coerenti con una visione di sviluppo sostenibile e orientato all’innovazione, fra cui la competitività, la sicurezza energetica, la sostenibilità ambientale e la sovranità tecnologica. Del resto, si tratta di “settori” divenuti un vero e proprio asse strategico dell’Unione europea, che, senza il sostegno pubblico a favore delle imprese, appare non realizzabile.

L’osservazione delle linee di indirizzo adottate negli ultimi anni evidenzia, infatti, un chiaro orientamento verso la costruzione di un sistema sempre più articolato, che consenta di sostenere una pluralità di settori per il tramite di una varietà di strumenti fra cui: 1) aiuti al finanziamento al capitale di rischio delle piccole e medie imprese⁶³; 2) supporto economico alle misure ambientali⁶⁴; 3) sostegno tramite il fondo *InvestEU* che facilita la concessione degli aiuti di Stato a favore delle PMI «che hanno subito ripercussioni negative dalla crisi COVID-19 e che non si trovavano già in difficoltà ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato alla fine del 2019»⁶⁵; 4) aiuti ai settori dell’elettricità e del gas; 5) incentivi all’innovazione⁶⁶; 6) incentivi al comparto marittimo e alle industrie strategiche

⁶³ Comunicazione della Commissione recante modifica degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese (2010/C 329/05).

⁶⁴ G. LUCHENA, A. POLISENO, L. RODIO NICO, *La transizione ecologica sussidiata: un nuovo tracciato disciplinare per la flessibilizzazione delle regole in materia di aiuti di Stato*, in *Economia pubblica*, n. 1/2024, p. 85 ss.; G. LUCHENA, *Declinazioni della sostenibilità ambientale e politica del diritto dell’economia. Un’analisi delle politiche legislative in chiave eco-giuseconomica*, in *Economic Law and Finance Review*, n.1/2025, p. 5 ss.

⁶⁵ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, art. 3 e punti 25 e 32 dei considerando.

⁶⁶ L. RODIO NICO, *La programmazione euro-statale degli interventi per la coesione digitale*, in *Rivista di diritto bancario*, Suppl. al n. 4/2023, p. 251 ss.

emergenti.

Si approda così a un ampliamento del perimetro di azione degli Stati membri, inserito all'interno di una cornice comune europea, che si salda alla strategia dell'"autonomia strategica aperta"⁶⁷. Si tratta di una visione politica che esprime l'ambizione dell'Unione europea di dotarsi degli strumenti necessari per affermare una propria autonomia, per l'appunto, nel quadro della più generale interdipendenza globale, coerente con i propri interessi economici e i valori fondamentali di riferimento.

5.1. Progetti di comune interesse europeo

Gli aiuti di Stato, come si è ripetuto più volte nel corso delle presenti riflessioni, assumono un nuovo volto (sebbene temporaneo): non più soltanto come

⁶⁷ Gli aiuti di Stato diventano così strumenti integrati per rispondere ad un'esigenza politica più ampia che vede l'Europa nel tentativo di affermare la propria capacità di azione autonoma, pur restando ancorata ai principi dell'apertura commerciale e della cooperazione multilaterale. È il concetto di *open strategic autonomy*, realizzata in base all'art. 207 del TFUE, che ha l'obiettivo di garantire che le scelte strategiche europee – in materia di energia, materie prime critiche, infrastrutture digitali e tecnologie verdi – non siano ostaggio di dipendenze esterne non sostenibili: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM/2021/66 final. In definitiva, l'evoluzione degli aiuti di Stato in termini di strumento ordinario di politica economica riflette la maturazione dell'Unione europea quale soggetto normativo e politico in grado di operare in modo proattivo nei mercati globali. L'accento posto dalla Commissione su resilienza, sostenibilità e competitività chiarisce la direzione di marcia: non si tratta più solo di rimuovere ostacoli alla concorrenza, ma di creare le condizioni per uno sviluppo coerente con gli obiettivi fondamentali dell'Unione. Certo, ritenere che possa diventare uno strumento ordinario di politica economica dipende anche da altri fattori non secondari che attengono al ruolo che l'Unione europea vorrà assumere nello scenario geopolitico in via di formazione e alla prospettiva di un'unione politica sempre più stretta che consegnerà, in definitiva, un quadro istituzionale riformato. Si pensi alle politiche per il riarmo, alle forme di incentivo per le industrie strategiche e al sostegno delle imprese che operano nel campo dell'intelligenza artificiale.

meccanismo correttivo volto a neutralizzare fallimenti del mercato o a contenere esternalità negative, ma strumento attivo di sostenibilità, crescita e coesione industriale. Ne sono testimonianza le linee guida in materia di energia e ambiente, con cui l'Unione intende guidare l'industria europea attraverso la transizione ecologica, in riferimento sia alla disciplina sugli aiuti per l'industria pulita⁶⁸, sia alla disciplina degli IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*)⁶⁹, che rappresentano la forma forse più evoluta di collaborazione tra Stati membri e «centro del *policy making* dell'Unione»⁷⁰ nella realizzazione di una politica industriale ambiziosa (anche nel campo della collaborazione nel settore della ricerca scientifica come il farmaceutico e sanitario⁷¹), integrata e proiettata oltre i

⁶⁸ V. *infra*.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, Bruxelles, 25.11.2021 C(2021) 8481 final. La possibilità di ricorrere a finanziamenti tramite la deroga relativa agli «importanti progetti comuni di interesse europeo» è presente in una pluralità di iniziative di sostegno pubblico: v., ad esempio, l'art. 3, Regolamento (UE) 2021/523; inoltre, a livello interno, v. quanto previsto dall'art. 1, c. 203, della legge n. 145/2018, come integrato e modificato dall'art. 1, c. 232, della legge n. 160/2019. Per quel che concerne le modalità di funzionamento, v. il decreto interministeriale del 21 aprile 2021, come integrato dal decreto interministeriale (Ministero delle imprese e del Made in Italy e dell'Economia e delle finanze) del 27 febbraio 2026.

⁷⁰ G.P. MANZELLA, *Gli IPCEI come modello di politica industriale europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2025, p. 69.

⁷¹ G. LUCHENA, *La decisione della Commissione sugli aiuti a favore di Important projects comuni di interesse europeo (IPCEI) in campo sanitario: il caso Med4Cure*, in *Diritto e salute*, n. 3/2023, p. 11 ss.

Le imprese farmaceutiche, ad esempio, anche con il sostegno dello Stato, possono contribuire ad investire in ricerca e sviluppo per curare e prevenire situazioni complesse (come nel caso delle pandemie). Su questo versante, le azioni dell'UE trovano un costante punto di riferimento nelle regole in materia di aiuti di Stato per la ricerca in campo sanitario come dimostra la struttura giuridica della regolazione degli IPCEI ai fini della concessione di aiuti economici per favorire lo scambio transfrontaliero per sviluppare la ricerca di nuovi dispositivi. Diverse imprese farmaceutiche investono in ricerca per produrre farmaci più accessibili e sostenibili, riducendo allo stesso tempo l'uso di materiali inquinanti nei processi di produzione. Il dato di rilievo è l'assoggettamento alla disciplina degli aiuti di Stato alle imprese che favorisce la realizzazione di ricerche in campo tecnologico in un inedito rapporto tra Stati, istituzioni

confini nazionali in termini di transnazionalità della progettualità, tanto che lo stesso Rapporto Draghi li inserisce fra gli elementi strategici per ridurre il divario esistente con le grandi potenze economiche mondiali⁷².

La finalità della promozione degli IPCEI è volta al sostegno delle iniziative attuative di politiche e azioni dell'Unione europea come, ad esempio, il *Green Deal*, la strategia digitale, la nuova strategia industriale per l'Europa, la strategia europea per i dati e il *Next Generation EU*⁷³. Non solo, ma a conferma dell'utilizzo della base giuridica ex art. 107, 3, lett. c) quale «deroga potenziale» al divieto degli aiuti di Stato⁷⁴, gli IPCEI sono volti anche ad affrontare le «gravi perturbazioni» dell'economia che possono inverarsi, in particolare, a causa di eventi eccezionali

scientifiche e, appunto, imprese farmaceutiche. Si tratta di un approccio che attiene alla necessità di favorire investimenti in ricerca aventi finalità preventive che possono contribuire sia alla riduzione di patologie sia a migliorare di cure. Non sorprende, peraltro, come la disciplina degli aiuti di Stato, sempre più “aperta” alle imprese che operano (anche) nella ricerca scientifica, consenta di rendere sostenibili le iniziative di supporto per finalità di carattere generale come può essere il caso della ricerca in campo sanitario (v., ad esempio, l'IPCEI Med4Cure o Salute 1). Nel settore della salute, di recente, è stato approvato un altro IPCEI denominato Tech4Cure o Salute 2 inerente al potenziamento dei dispositivi medici riguardanti la medicina predittiva, preventiva e personalizzata.

Nel settore della microelettronica la Commissione, nel 2018, ha autorizzato un progetto congiunto Italia-Francia-Germania-Regno Unito (successivamente vi aderito anche l'Austria) denominato “*Connecting Europe's microelectronic industry to foster digitisation in Europe*”: si tratta di attività di ricerca sviluppo e innovazione inerente ai chip efficienti sul piano energetico, semiconduttori di potenza, sensori intelligenti, attrezzatura ottica avanzata e materiali compositi. Sempre nel campo della microelettronica, la Commissione ha recentemente autorizzato un IPCEI nel quale figurano ben 14 Paesi riguardanti la trasformazione verde e digitale e, in particolare, per addivenire ad avanzamenti nella guida autonoma e nella produzione efficiente e a basso consumo energetico.

Di rilievo sono, infine, gli IPCEI nel campo della ricerca sulle batterie e sull'idrogeno.

⁷² M. DRAGHI, *Rapporto sul futuro della competitività europea*, B, 2024, p. 28 ss.

⁷³ G.P. MANZELLA, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁴ L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in *Eurojus.it*, n. 3/2025, p. 235.

e per il rafforzamento della resilienza economica e sociale⁷⁵.

Per tali ragioni, laddove il mercato non riuscisse a finanziare adeguatamente le iniziative di sviluppo comune, si reputa come essenziale l'intervento delle autorità pubbliche al fine del sostegno di quelle attività che, diversamente, sarebbe difficile portare a compimento.

Per la realizzazione del progetto è fondamentale che esso sia concepito come in presenza di un fallimento di mercato e richiede la presenza finanziaria significativa del beneficiario (in termini di cofinanziamento)⁷⁶. I vantaggi devono ripercuotersi nell'intera economica e nella società dell'Unione europea con effetti positivi identificabili e valutabili. La Commissione, inoltre, valuta positivamente, anzi, potrebbe dirsi quale fattore determinante, il rispetto del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente come prescritto dall'art. 17 del reg. 852 del 2020.

A conferma anche del livello partecipativo degli Stati (quale elemento che qualifica la validità della fase ascendente/collaborativa), la Commissione tiene in considerazione quanto i medesimi hanno suggerito ai fini della predisposizione del progetto di comune interesse: a) partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, quale la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti, alla concezione del progetto; (b) la partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, a condizione che agisca come struttura esecutiva, alla selezione del progetto; (c) la partecipazione della Commissione, o di qualsiasi soggetto giuridico cui la Commissione ha delegato i suoi poteri, e degli Stati membri partecipanti alla struttura di

⁷⁵ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 4.

⁷⁶ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 19.

governance del progetto; (d) il progetto prevede importanti interazioni collaborative in termini di numero di *partner*, coinvolgimento di organizzazioni di settori diversi o di imprese di dimensioni diverse e, in particolare, cooperazione tra imprese di grandi dimensioni e PMI, comprese le *start-up*, in diversi Stati membri e promuove lo sviluppo di regioni più svantaggiate; (e) il progetto comporta il cofinanziamento da parte di un fondo dell'Unione in regime di gestione diretta, (f) il progetto comporta un contributo significativo di investitori privati indipendenti; (g) il progetto si prefigge di porre rimedio ad una dipendenza strategica chiaramente identificata e significativa⁷⁷.

Un capitolo a parte è dedicato ai progetti di ricerca che devono essere fortemente innovativi e costruire un valore aggiunto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione. Di particolare interesse risulta la disciplina in materia di progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti, della salute o della tecnologia digitale, i quali devono rivestire una grande importanza per le strategie dell'Unione relative ai settori dell'ambiente, del clima, dell'energia (ivi compresa la sicurezza dell'approvvigionamento), dei trasporti, della salute, dell'industria o della tecnologia digitale, oppure contribuire in misura significativa al mercato interno⁷⁸.

5.2. Ampiezza della deroga (per la realizzazione della programmazione europea)

La normativa europea prevede un ambito di applicazione molto ampio

⁷⁷ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 21.

⁷⁸ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 25.

potendosi attuare in tutti settori dell'economia alla luce di quanto previsto dall'art. 107, §3, lett. b). I campi di applicazione per materia si estendono dall'energia all'ambiente, dalle infrastrutture alla ricerca e all'innovazione tecnologica⁷⁹, comprendendo tutti quei settori in cui si avverte in modo marcato l'esigenza di ridurre squilibri e disparità che si manifestano a livello europeo.

La deroga prevista dal diritto originario dell'Unione Europea assume un ruolo di rilievo, in quanto strumento giuridico idoneo a consentire l'attuazione di progetti di ampia portata, finalizzati a generare benefici diffusi per l'intera collettività e non soltanto per singoli Stati membri o territori. La logica che sottende a tali interventi è quella di garantire che lo sviluppo economico e tecnologico proceda in maniera armonica e coordinata, favorendo l'integrazione tra le diverse economie nazionali e stimolando l'adozione di soluzioni innovative in grado di rispondere alle sfide comuni.

Le iniziative che si collocano in questa prospettiva spesso beneficiano della deroga alle norme sugli aiuti di Stato, proprio in quanto si tratta di *progetti comuni di interesse europeo*, capaci di generare un impatto positivo e duraturo su più Paesi e regioni. L'elemento qualificante di tali politiche è la capacità di coniugare crescita economica e inclusione sociale, evitando che le disparità territoriali si traducano in ostacoli strutturali allo sviluppo complessivo dell'Unione. Ciò implica non solo la promozione di investimenti strategici in infrastrutture materiali e immateriali (dalle reti energetiche e di trasporto fino alle piattaforme digitali e ai sistemi di comunicazione avanzati) ma anche il sostegno a programmi di ricerca e innovazione che possano essere condivisi e utilizzati da tutti i Paesi membri.

Da questo angolo di osservazione, l'art. 174 TFUE rappresenta il faro dell'azione politica e legislativa dell'Unione. Esso impone di orientare le risorse verso le aree e

⁷⁹ L. RODIO NICO, *La tecnologia economicamente sostenibile nella transizione ambientale: spunti di riflessione*, in F. RIGANTI (a cura di), *Sostenibilità e mercati vigilati: regolatori e operatori nella "galassia" ESG*, Torino, 2024, p. 685 ss.

le comunità in ritardo di sviluppo, al fine di ridurre il divario economico e migliorare le condizioni di vita dei cittadini in ogni parte del territorio europeo. A tale principio si affiancano le disposizioni degli articoli 179 e seguenti del TFUE, che riconoscono alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica un ruolo centrale nella competitività europea e nell'integrazione dei mercati⁸⁰.

Particolare importanza riveste poi il coordinamento tra politiche nazionali e strategie comuni europee, affinché gli interventi non si traducano in azioni isolate, ma costituiscano parte di un disegno coerente e sinergico. In tal senso, il sostegno a iniziative congiunte in materia di sviluppo tecnologico, infrastrutturale e ambientale favorisce la creazione di reti di collaborazione transnazionali, rafforzando il tessuto produttivo e innovativo dell'intera Unione. Questo approccio non si limita a stimolare la crescita economica in senso stretto, ma mira a creare le condizioni per uno sviluppo equilibrato, in cui la competitività vada di pari passo con l'inclusione, e l'innovazione si traduca in opportunità concrete per cittadini e imprese in ogni regione.

In particolare, possono essere previsti aiuti alle imprese in difficoltà quali definite dagli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione ad eccezione delle imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 ma che sono divenute imprese in difficoltà il 1° gennaio 2020 o successivamente, per tutta la durata dell'applicazione del quadro temporaneo relativo all'emergenza da COVID-19; gli aiuti a favore di imprese destinatarie di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente decisione della Commissione che dichiara gli aiuti illegali e incompatibili con il mercato interno; le misure di aiuto che di per sé, in virtù delle condizioni cui sono subordinate o per il metodo di finanziamento previsto, rappresentano una violazione indissociabile del diritto dell'Unione e, in

⁸⁰ C. GEIGER, B.J. JÜTTE, *Il diritto alla ricerca come garanzia di sostenibilità, innovazione e giustizia nel diritto d'autore dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di Informatica e diritto*, n. 1/2023, p. 17 ss.

particolare, le misure di aiuto in conformità delle quali la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di avere la propria sede nello Stato membro interessato o di essere stabilito prevalentemente in questo Stato e quelle in conformità delle quali la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di utilizzare prodotti o servizi nazionali; e, infine, le misure di aiuto che limitano la possibilità per il beneficiario di utilizzare in altri Stati membri i risultati ottenuti dalla ricerca, dallo sviluppo e dall'innovazione⁸¹.

Ai fini dell'identificazione del progetto comune europeo, esso deve riguardare un set di *policy* che attengono alle strategie dell'Unione europea in termini di realizzazione di un importante contributo concreto, chiaro e identificabile sulla crescita sostenibile, ad esempio in quanto riveste particolare rilevanza, tra gli altri, per il *Green Deal* europeo⁸², la strategia digitale, il decennio digitale e la strategia europea per i dati e il suo aggiornamento, la nuova strategia industriale per l'Europa, *Next Generation EU*, l'Unione europea della salute, il nuovo spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, il nuovo piano d'azione per l'economia circolare⁸³ o l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁸⁴.

Tradizionalmente, l'intervento pubblico è stato giustificato soprattutto in

⁸¹ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 10.

⁸² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il *Green Deal* europeo, Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM(2019) 640 final.

⁸³ S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 930 ss.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 14.

presenza di fallimenti di mercato⁸⁵, ossia quando il libero funzionamento del mercato non consente di raggiungere risultati socialmente desiderabili. Tuttavia, l'evoluzione delle politiche europee ha introdotto un approccio proattivo⁸⁶, in cui gli investimenti pubblici, anche di lungo periodo, vengono concepiti come leve per stimolare la concorrenza, promuovere l'innovazione e rafforzare la competitività industriale dell'Unione.

In tale visuale, il sostegno pubblico non si limita a correggere inefficienze preesistenti, ma mira a favorire la realizzazione di progetti di ampio respiro, il cui impatto positivo si distribuisca in maniera equilibrata tra tutti gli Stati membri, generando benefici durevoli per l'economia e la società europea. Un altro elemento qualificante è il rispetto del principio del “non arrecare un danno significativo” all'ambiente (DNSH – *Do No Significant Harm*)⁸⁷, previsto dall'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 (c.d. “Regolamento Tassonomia”)⁸⁸ e ribadito dalla relativa Comunicazione interpretativa della Commissione⁸⁹. Questo criterio

⁸⁵ Invero, il richiamo all'uso misurato degli aiuti, in particolare tenendo conto della presenza dei fallimenti di mercato, è costantemente sottolineato dalla Commissione in pressoché tutti i documenti con i quali stabilisce le norme per la concessione degli aiuti.

⁸⁶ G. LUCHENA, *Il rilancio statale dell'economia attraverso aiuti proattivi e condizionati*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1/2021, p. 162 ss.; ID., *Interventi per il rilancio dell'economia*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D'ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGIU, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, III, Napoli, 2022, p. 1083 ss.; ID., *Misure convergenti per una strategia comune di contrasto alla crisi generate dall'emergenza pandemica*, in P. CARNEVALE, E. CASTORINA, G. GRASSO, R. MANFRELOTTO (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti – Liber Amicorum Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, p. 561 ss.

⁸⁷ R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, in A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità – Finanza Mercati Ambiente*, Atti del Convegno – Bari, 16-17 maggio 2024, Bari, 2025, p. 223 ss.

⁸⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

⁸⁹ Comunicazione della Commissione sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche degli atti delegati “Ambiente”, “Clima” e “Informativa” della tassonomia dell'UE (C/2025/1373).

impedisce la qualificazione di un progetto come di interesse comune europeo se esso comporta impatti ambientali negativi rilevanti. Pur potendo apparire improbabile che un progetto centrato su ambiti come la salute o la sostenibilità presenti tali rischi, la previsione del DNSH come requisito qualificante ha la funzione di garantire il pieno allineamento dell'iniziativa con le prescrizioni del *Green Deal* e con le condizioni di finanziamento del *Next Generation EU*, contribuendo così a un modello di sviluppo integrato in cui progresso economico e tutela ambientale si “sostengano”, per così dire, reciprocamente.

Il vaglio di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno viene condotto sulla base di criteri giuridici consolidati, talvolta adattati alle congiunture economiche, altre volte “integrati” grazie al contributo della giurisprudenza UE. tale processo adattivo ha avuto un particolare sviluppo nella lunga stagione delle crisi.

In termini generali, la valutazione della Commissione si concentra sull'analisi del potenziale impatto dell'aiuto sulla concorrenza, verificando se gli effetti positivi derivanti dalla misura siano tali da superare gli effetti negativi, i quali, come noto, possono manifestarsi sotto forma di distorsioni attuali e/o potenziali della concorrenza nel mercato interno. Quando tale bilanciamento pende a favore degli effetti positivi, si dischiude la possibilità di applicare la deroga prevista dall'art. 107, §3, lett. b) TFUE, anche alla luce della determinazione dei costi ammissibili del progetto. Il primo parametro di riferimento è il principio di necessità dell'aiuto, consolidato nella prassi applicativa dell'Unione. Esso implica che l'intervento pubblico sia elemento indispensabile per la realizzazione del progetto, il quale, in assenza del sostegno, non verrebbe intrapreso o subirebbe una riduzione significativa in termini di scala o portata. Tale necessità emerge tipicamente in presenza di un ammontare di investimento particolarmente elevato; un carattere non compensativo dell'aiuto, ossia non finalizzato a ristorare spese già sostenute; un rischio economico e tecnologico tale da scoraggiare

l'iniziativa privata. A questo principio si affianca quello della proporzionalità dell'aiuto, che richiede di dimostrare l'impossibilità di conseguire gli stessi risultati con un sostegno di entità inferiore. Proprio questo requisito giustifica la possibilità di cumulo con altre fonti di finanziamento, ivi comprese quelle di origine europea, nella misura in cui l'ammontare complessivo non ecceda quanto strettamente necessario alla realizzazione del progetto. Ciò risulta particolarmente rilevante nei settori ad alta intensità di capitale, come la ricerca e l'innovazione, caratterizzati da investimenti strutturalmente consistenti. Un ulteriore aspetto valutativo riguarda gli effetti attesi, ossia l'impatto concreto del progetto di interesse comune europeo⁹⁰. La Commissione è chiamata a verificare non solo la sostenibilità economica dell'intervento, ma anche la sua capacità di generare un cambiamento effettivo e misurabile rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione. Infine, rientra nel vaglio anche il criterio dell'adequatezza dell'intervento, che si traduce nella verifica della capacità della misura di perseguire l'obiettivo dichiarato in modo efficace, coerente e proporzionato.

5.3. Industria pulita: la recente Comunicazione della Commissione. Criteri orientativi per gli Stati e per le imprese

Si faceva cenno poc'anzi alla strategia per incentivare l'industria pulita. Gli orientamenti della Commissione nell'ambito del Patto per un'industria pulita⁹¹

⁹⁰ Come, ad esempio, nel caso degli IPCEI: «L'esecuzione del progetto deve essere oggetto di relazioni periodiche. Se del caso, la Commissione può chiedere di svolgere una valutazione ex post» (cfr. Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, cit., punto 5.2).

⁹¹ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (disciplina per gli aiuti di Stato nell'ambito del patto per l'industria pulita), C/2025/3602).

costituiscono l'ultimo tassello di un ordito disciplinare che orienta gli Stati per la concessione di aiuti di Stato (anche, in verità, per il tramite dei già richiamati IPCEI)⁹².

La Commissione delinea l'obiettivo politico della Comunicazione al fine di «migliorare l'accesso all'energia a prezzi accessibili, stimolare la domanda e l'offerta di prodotti tecnologici puliti, mobilitare investimenti pubblici e privati, alimentare l'economia circolare, sviluppare partenariati internazionali e garantire competenze e posti di lavoro di qualità per l'equità sociale. Fornisce una strategia di crescita globale per un'industria competitiva, resiliente e decarbonizzata nell'Unione, offrendo opportunità agli investitori e contribuendo alla coesione sociale e all'equità in tutte le regioni. Il patto rappresenta un impegno ad accelerare la decarbonizzazione, la reindustrializzazione e l'innovazione, simultaneamente e in tutto il continente, rafforzando al tempo stesso la resilienza dell'Europa»⁹³. Si ribadisce la necessità di realizzare un sistema integrato di investimenti coinvolgenti sia il settore privato sia quello pubblico e di semplificare misure specifiche per favorire, in particolare, il processo di decarbonizzazione entro un quadro giuridico non frammentato che consenta agli Stati di agire in condizioni di parità al fine di favorire la coesione economica.

Un elemento significativo è quello dell'intersezione operativa fra le comunicazioni che attengono al perseguimento del medesimo obiettivo. Infatti, le norme contenute sia nel regolamento sulle esenzioni dalla notifica preventiva sia quelle contenute nella comunicazione CEEAG restano pienamente utilizzabili da parte degli Stati e continuano ad essere incentivate nel loro impiego quale fonte di legittimazione giuridica. Oltre tutto, proprio laddove non si riscontri, per così dire, piena aderenza alle norme contenute nella comunicazione *de qua*, restano valide,

⁹² G.P. MANZELLA, *op. cit.*, p. 72; L. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 237.

⁹³ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 1, punto 2.

per l'appunto, quelle contenute in quelle precedentemente citate, con l'aggiunta della disciplina degli aiuti a finalità regionale e a quelle sul finanziamento del rischio.

Anche in questo caso, la base giuridica è rappresentata dall'art. 107, §3, lett. c), TFUE e la valutazione di compatibilità si fonda, sinteticamente, sui seguenti criteri: a) l'aiuto deve agevolare lo sviluppo economico e ingenerare un effetto di incentivazione: si tratta di un criterio ben noto nella prassi applicativa della Commissione che fa riferimento alle potenzialità di sviluppo che l'aiuto è in grado di produrre "spingendo" il beneficiario a realizzare iniziative che, in assenza dell'aiuto, non avrebbe intrapreso; inoltre, gli Stati sono incoraggiati a includere nel progetto di aiuti misure che conseguano obiettivi sociali e ambientali, anche grazie al coinvolgimento delle parti sociali, ponendo in campo forme di partecipazione attiva da parte degli *stakeholder*⁹⁴; b) l'aiuto non deve essere contrario al comune interesse alterando le condizioni degli scambi: in questo caso, le condizioni di compatibilità fanno riferimento alla valutazione della necessità, della proporzionalità e dell'adequatezza della misura prevista; inoltre, la Commissione è chiamata a verificare la sussistenza di effetti negativi derivanti dalla concessione dell'aiuto e che siano garantiti il monitoraggio e alle modalità di comunicazione⁹⁵ sul sito *web* dello Stato concedente o su quello della stessa Commissione inerenti alle misure superiori a 100.000 euro⁹⁶; gli aiuti possono essere concessi sotto qualsiasi forma, lasciando agli Stati ampi margini di scelta delle modalità attraverso le quali individuare la tipologia della misura.

Le due condizioni, positiva (*sub a*) e negativa (*sub b*), costituiscono l'architrave del vaglio di compatibilità di tali tipi di aiuti: come si evince da quanto

⁹⁴ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 3, punto 3.1.

⁹⁵ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 3, punto 3.2.

⁹⁶ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, cit., sezione 9.

sommariamente riportato, la discrezionalità della Commissione permane in tutta la sua latitudine operativa nel senso che, in entrambe le “condizioni”, emerge chiaramente il suo ampio potere di valutare gli effetti della misura prevista dagli Stati; il che indica, com’è evidente, un apprezzamento che può esulare dallo stretto ambito giuridico per collocarsi nella sfera della valutazione politica nella misura in cui, ad esempio, sia che si tratti di esaminare le potenzialità dello sviluppo economico sia che si esamini la sussistenza del comune interesse e la non incidenza sugli scambi, l’analisi verte su elementi che attengono alle dinamiche economiche e a “fattori” che ne possono condizionare l’ammissibilità come l’ambiente o la coesione sociale. Invero, nemmeno questa sembra essere una novità assoluta nel panorama regolatorio degli aiuti di Stati, perché tale approccio si riscontra ormai da tempo nella prassi della Commissione che, al fine dell’adozione di un approccio economico sempre più preciso, dettaglia in maniera sempre più accurata i criteri di ammissibilità degli aiuti e il più possibile oggettivi, unitamente al requisito della trasparenza⁹⁷.

6. Autonomia strategica europea e nuovi strumenti di intervento pubblico

L’orizzonte delineato dalla Commissione evidenzia, infine, la necessità di assicurare il buon funzionamento del mercato interno, la tutela delle catene del valore e la resilienza del sistema produttivo europeo nel suo complesso. In tale direzione si muove anche la strategia per l’economia circolare, che rafforza l’impegno dell’UE a proteggere le imprese europee da pratiche distorsive provenienti da attori globali e, al tempo stesso, a promuovere una transizione

⁹⁷ C. SCHEPISI, *La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità della Commissione e i suoi limiti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2019, p. 321 ss.

giusta e competitiva.

È in questo scenario che gli aiuti di Stato acquistano nuova centralità, divenendo una componente strutturale dell'architettura economica dell'Unione quale promotore di investimenti in capitali pazienti (per dirla alla Mariana Mazzucato), che sviluppino i loro effetti nel lungo periodo.

La crescente articolazione del quadro giuridico in materia di aiuti riflette un potenziale cambiamento di paradigma che dovrà testarsi nel prossimo futuro: da strumenti eccezionali e subordinati, gli aiuti di Stato si trasformano in leve strategiche per la realizzazione di politiche industriali europee integrate e coordinate. Questa evoluzione si lega alla consapevolezza che il perseguimento di obiettivi collettivi – quali la neutralità climatica, l'autonomia energetica, la sovranità digitale e la sicurezza economica – non può prescindere da un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche nell'orientare e sostenere (cioè “governare”) la trasformazione dei sistemi produttivi.

Laddove una volta prevaleva la logica del *non intervento*, oggi si afferma una visione, per dir così, più pragmatica, secondo cui l'intervento statale – purché mirato, proporzionato e temporaneamente definito – può rappresentare uno strumento essenziale per colmare divari di competitività, correggere squilibri sistemici e accelerare processi di riconversione. In questo senso, gli aiuti di Stato si allineano con le politiche europee di lungo periodo (il ben noto *long termism* che nutre di sé la programmazione degli ultimi anni, anche quale forma di contrasto alla «finanza del breve respiro – esclusivamente focalizzata sull'obiettivo della massimizzazione del valore nel tempo più contratto reso possibile dalle infrastrutture e dalla tecnologie disponibili»⁹⁸), contribuendo alla costruzione di una base industriale rafforzata, innovativa e sostenibile.

Un esempio emblematico è costituito dai richiamati IPCEI che, come si diceva,

⁹⁸ A. ANTONUCCI, *Conclusioni*, in I. SABBATELLI (a cura di), *Banche ed etica*, Padova, 2013, p. 74.

rappresentano una forma di avanzamento in termini di cooperazione fra Stati membri in settori tecnologici chiave, come i semiconduttori, le batterie, l'idrogeno⁹⁹, il *cloud computing* e la microelettronica, e così via. Tali iniziative possono essere considerate come strumenti di sovranità economica europea, capaci di mobilitare ingenti risorse pubbliche e private nel rispetto delle regole del mercato interno.

In parallelo, anche il citato *Green Deal* europeo e il programma *REPowerEU*¹⁰⁰ offrono una cornice giuridica e finanziaria entro cui gli aiuti di Stato possono essere impiegati per sostenere la transizione ecologica. I criteri di compatibilità fissati nelle *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy* (CEEAG)¹⁰¹ indicano chiaramente le condizioni alle quali il sostegno pubblico può essere ritenuto conforme al diritto dell'Unione: in particolare, l'assenza di effetti distorsivi sproporzionati, il principio di inquinatore-pagatore, la

⁹⁹ S. LANDINI, G. LUCHENA, *Hydrogen in Energy scenarios: insurance coverage of related risk and incentives to enterprises to develop innovation: Economic law framework and political aims*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 1/2025, p. 13 ss.

¹⁰⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18 maggio 2022 COM(2022) 230 final, accompagnata da una serie di misure legislative fra le quali v. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE. Appositi capitoli dedicati all'attuazione del RePowerEU sono stati inseriti nel PNRR (Missione 7). Fra le riforme previste dal PNRR meritano di essere segnalati il progetto di semplificazione delle procedure per le procedure per le energie rinnovabili a livello sia centrale sia locale, la riduzione dei SAD (sussidi dannosi per l'ambiente, la riduzione dei costi di connessione, la mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti PPA da energie rinnovabili e il piano denominato Nuove Competenze Transizione inerente all'aggiornamento del quadro regolatorio della formazione al fine di rendere operativi gli strumenti di contrasto tra domanda ed offerta di competenze.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione — Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 C/2022/481. Sull'argomento, v., tra gli altri, M. PORZEŻYŃSKA, *A Green Light for a Green Aid? Between Challenges and Opportunities resulting from the European Green Deal for EU State Aid Law*, in *CERIDAP*, n. 1/2024, p. 238 ss.

rilevanza strategica degli interventi, nonché l'apporto concreto al raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050.

7. Nota conclusiva

I criteri considerati, in conclusione e riassumendo le considerazioni qui sviluppate, lungi dal costituire un'eccezione episodica nel contesto degli aiuti di Stato, si sono progressivamente affermati come strumenti giuridici duttili e strutturalmente rilevanti nel governo dell'economia. Dalla crisi finanziaria del 2008 alla pandemia e fino alla crisi energetica, le deroghe esaminate hanno dimostrato una capacità adattiva che trascende il momento emergenziale, per integrarsi in modo stabile nella cassetta degli attrezzi dell'intervento pubblico.

La nozione di "turbamento", in particolare, sembra emanciparsi da una visione statica e binaria fondata sulla contrapposizione crisi/normalità, per assumere le forme di una categoria giuridica definibile variabile o mobile, comunque non più rigida, che ingloba instabilità sistemiche, squilibri persistenti e tensioni geopolitiche capaci di produrre effetti economici diffusi. Il riferimento al "grave turbamento" diventa, quindi, la base normativa per risposte rapide, ma anche per strategie programmate, indirizzate alla resilienza e alla trasformazione dei sistemi produttivi.

Tale evoluzione determina anche uno slittamento del baricentro nel diritto degli aiuti di Stato: da un impianto rigidamente difensivo e vincolato alla tutela della concorrenza in senso tradizionale, verso un equilibrio più sofisticato che combina esigenze di competitività, coesione, sostenibilità ambientale (naturalmente «senza rinunciare ai vantaggi connessi alla libertà d'iniziativa e all'operare dei

meccanismi concorrenziali»¹⁰²) e sovranità economica¹⁰³.

La Commissione, dal canto suo, dinanzi ai mutamenti economico-politici, da interprete rigida, diviene progressivamente regista attiva di una politica industriale europea (tenendo in debito conto il tema/problema delle competenze¹⁰⁴ e degli effetti potenziali¹⁰⁵), in cui la discrezionalità assume connotati sempre più riferibili alla programmazione, come dimostra la varietà degli interventi attuati a livello europeo su vari fronti.

Tuttavia, la valorizzazione del criterio del turbamento non è priva di rischi: da un lato, la sua estensione eccessiva potrebbe compromettere la certezza del diritto e favorire approcci discrezionali e asimmetrici soprattutto alla luce della differente capacità fiscale degli Stati¹⁰⁶; dall'altro, il suo utilizzo in contesti di potere di mercato significativo, come nel caso Lufthansa, richiede un'attenta valutazione della proporzionalità e degli effetti distorsivi potenziali. Ai fini dell'applicazione di tale criterio viene in evidenza la necessità di predisporre meccanismi trasparenti di controllo, valutazione *ex ante* ed *ex post*, nonché di un'armonizzazione delle prassi interpretative a livello UE.

Non solo, ma occorre sottolineare come l'impostazione di fondo non sia mutata dal punto di vista giuridico e, quindi, se è vero che l'estensione interpretativa del concetto di «grave turbamento dell'economia in uno Stato

¹⁰² E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, p. 178.

¹⁰³ Sulla sovranità economica, v., tra gli altri, G. DI GASPARE, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I Luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, p. 201 ss.; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e sovranità economica*, ivi, p. 215 ss; L. BARTOLUCCI, *La "sovranità economica" all'intersezione tra Unione europea e Stati membri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2021, p. 315 ss.

¹⁰⁴ J. HETTNE, *European Industrial Policy and State Aid – a competence mismatch?*, in *European Policy Analysis*, January n. 1/2020, p. 1 ss.

¹⁰⁵ L. BRANDAO MARQUES. H. TOPRAK, *A Bitter Aftertaste - How State Aid Affects Recipient Firms and Their Competitors in Europe*, in *IMF Working Papers*, December 2024.

¹⁰⁶ L. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 239.

membro» “aiuta” a costruire il potenziale flusso degli incentivi economici alle imprese in una chiave di contenimento del suddetto turbamento, è anche vero che le condizioni di applicabilità del criterio risultano essere pur sempre stabilizzate nel quadro del diritto europeo della concorrenza.

In questa prospettiva, la stessa nozione di “interesse comune europeo” riqualifica gli aiuti non solo come strumenti correttivi, ma come leve proattive di *policy* pubblica, capaci di orientare investimenti e innovazione in settori strategici. Si tratta di un orientamento che vede sempre di più affermarsi la necessità di un ritorno del “pubblico” in campo economico con il ruolo sempre più attivo da parte delle Istituzioni europee non soltanto quali “controllori” delle dinamiche statali e della spesa pubblica ma anche quali soggetti che partecipano alla programmazione dello sviluppo economico. L’integrazione di tale logica con le priorità del *Green Deal*, della transizione digitale e dell’autonomia strategica conferisce al diritto degli aiuti di Stato una funzione inedita: non più solo garante della neutralità del mercato, ma architetto di uno sviluppo coerente, competitivo e sostenibile in termini di un vero e proprio riorientamento della strategia degli aiuti di Stato (certificata, per così dire, dalle più recenti comunicazioni volte a disciplinare il processo di transizione attraverso investimenti consistenti nei settori considerati)¹⁰⁷.

In conclusione, il grave turbamento dell’economia, da criterio eccezionale e limitato, si è trasformato in punto di accesso ad una nuova stagione del diritto europeo dell’economia: una stagione che, pur rimanendo ancorata ai principi fondamentali del mercato interno, riconosce l’esigenza di una *governance* economica più flessibile, e una politica degli aiuti di Stato che sebbene razionalizzata e strategicamente orientata, dia «il via a un nuovo corso economico,

¹⁰⁷ V., a tale riguardo, l’*Editorial Comment* della *Common Market Law Review*, n. 61/2024, p. 5 ss.

sociale e politico»¹⁰⁸ anche, eventualmente, con forme di solidarietà economica¹⁰⁹ che, in molti casi, «fa ancora fatica a penetrare» nel quadro regolatorio della gestione delle crisi¹¹⁰.

¹⁰⁸ S. CAVALIERE, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, cit., p. 306.

¹⁰⁹ F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Rivista.eurojus.it*, n. 4/2021, p. 81.

¹¹⁰ A. ANTONUCCI, *Crediti deteriorati, discriminazione, proporzionalità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 2 al n. 2/2019, p. 47.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

ANTONIO DAVOLA*

**La responsabilità estesa del produttore come
strumento di promozione della transizione
sostenibile****

***Extended Producer Responsibility as a tool for the
sustainable transition***

ABSTRACT [IT]: Il contributo analizza la traiettoria di evoluzione dei modelli di responsabilità estesa del produttore (*Extended Producer Responsibility*) quale strumento di promozione dell'industria sostenibile nell'ordinamento eurounitario. Muovendo dalla ricostruzione della doppia anima dell'istituto (funzione di finanziamento della gestione del fine vita dei prodotti; finalità di orientamento della progettazione industriale), l'indagine evidenzia come la recente "ondata" regolatoria unionale in materia (regolamento batterie 2023/1542, regolamento imballaggi 2025/40, direttiva tessili 2025/1892) possa leggersi come un fenomeno di transizione da una EPR "di prima generazione" – orientata a una logica essenzialmente redistributiva – a una EPR incentrata sull'ecomodulazione dei contributi e sull'integrazione di tale modello nel complessivo quadro

* Professore Associato di Diritto dell'Economia, Università Luiss Guido Carli di Roma.

** Contributo sottoposto a referaggio.

dell'ecodesign. Al contempo, tale transizione appare, allo stato, incompiuta: la promessa incentivante dell'EPR resta in larga misura inattuata per effetto della diluizione dell'incentivo progettuale nei sistemi collettivi, della debolezza degli indici di ecomodulazione, dell'erosione della base contributiva prodotta dal free riding nel commercio a distanza e dei rischi di *cream-skimming* connessi alla concorrenza tra *Producer Responsibility Organizations*. Se ne trae l'indicazione per cui il futuro dell'EPR come leva di politica industriale sostenibile dipende dalla sua ricomposizione entro l'ecosistema regolatorio delineato dal regolamento (UE) 2024/1781 e dall'efficacia dei modelli di passaporto digitale di prodotto.

ABSTRACT [EN]: This article examines the evolution of Extended Producer Responsibility (EPR) schemes as a tool for promoting sustainable industry under EU law. Starting from the reconstruction of its dual nature — the financing of end-of-life waste management, on the one hand, and the steering of industrial design, on the other — the analysis shows how the recent EU regulatory wave (Batteries Regulation 2023/1542, Packaging Regulation 2025/40, Textiles Directive 2025/1892) may be read as a transition from a "first-generation" EPR, driven by an essentially redistributive rationale, to an EPR built around the eco-modulation of fees and the integration of the model within the wider ecodesign framework. That transition, however, remains incomplete: the incentive promise of EPR is still largely unfulfilled, owing to the dilution of the design incentive within collective schemes, the weakness of eco-modulation criteria, the erosion of the funding base caused by free riding in distance selling, and the cream-skimming risks associated with competition among Producer Responsibility Organizations. The article concludes that the future of EPR as a lever of sustainable industrial policy depends on its reintegration within the regulatory ecosystem outlined by Regulation (EU) 2024/1781 and on the effectiveness of digital product passport schemes.

PAROLE CHIAVE: Responsabilità estesa del produttore; sostenibilità; filiera produttiva; riciclo.

KEYWORDS: Extended Producer Responsibility; sustainability goals; supply-chain; recycling.

SOMMARIO: 1. Dalla gestione operativa alla politica industriale: la parabola dell'EPR. – 2. La doppia anima dell'*Extended Producer Responsibility*. – 3. L'architettura collettiva dei modelli EPR e la diluizione dell'incentivo alle pratiche sostenibili. – 4. La "seconda fase" dell'EPR: l'ecomodulazione come criterio operativo dei nuovi modelli regolatori. – 5. Indici di ecomodulazione, *free riding* e concorrenza al ribasso. – 6. La ricomposizione del sistema: EPR, vincoli di ecodesign e passaporto digitale di prodotto. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Dalla gestione operativa alla politica industriale: la parabola dell'EPR

Attualmente, sono circa quattrocento i sistemi di responsabilità estesa del produttore (*Extended Producer Responsibility*, di qui in avanti altresì EPR) censiti a livello globale, in massima parte operanti nei Paesi OCSE¹. L'istituto – nato negli

¹ OECD, *Extended Producer Responsibility: Basic Facts and Key Principles*, in *OECD Environment Policy Papers*, 2024, 41, che censisce circa quattrocento sistemi EPR operativi a livello globale, in massima parte localizzati nei Paesi OCSE. Per la formulazione originaria dell'istituto, OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, 2001, e OECD, *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*, 2016. La paternità della nozione è, com'è noto, riconducibile a T. LINDHQUIST, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*, Lund, 2000. Cfr. altresì S. BAIONA, *La responsabilità "condivisa" dei soggetti coinvolti nella filiera dei rifiuti: quali oneri in capo al trasportatore per conto terzi?*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 3, pp. 654 ss.

anni Novanta come tecnica di alleggerimento dei bilanci municipali gravati dai costi della raccolta e dello smaltimento² – è stato oggetto, nell'ultimo trentennio, di un'espansione applicativa, che ha anche inciso sulla portata qualitativa dello strumento: inizialmente interpretati come strategie operative di gestione dei rifiuti, i modelli EPR sono gradualmente assurti a dispositivi di politica industriale generale, chiamati a orientare la progettazione dei prodotti, orientare i cicli di creazione e smaltimento dei materiali e, in ultima istanza, operare quale componente dell'infrastruttura giuridica dell'economia circolare.

Nell'arco di un biennio, il legislatore unionale ha – per richiamare alcuni esempi – ridisegnato il regime di smaltimento delle batterie³ e la disciplina degli imballaggi⁴, e ha imposto agli Stati membri l'istituzione di regimi armonizzati per prodotti tessili e calzature⁵ identificando nell'EPR, in ciascuno di questi settori, la principale architrave operativa del disegno regolatorio, in dichiarata funzione di promozione della sostenibilità industriale.

Nonostante questi interventi lo statuto dei modelli di *Extended Producer Responsibility* è ancora in via di piena definizione: in particolare – e come si avrà modo di evidenziare – i sistemi EPR sembrano oggi operare all'interno di una tensione di fondo tra due funzioni: da un lato quella, propria dell'istituto sin dai suoi primi utilizzi, di strumento di finanziamento della gestione dei processi di

² Cfr. R. LIFSET, A. ATASU, N. TOJO, *Extended Producer Responsibility: National, International, and Practical Perspectives*, in *Journal of Industrial Ecology*, 17, 2013, p. 162 ss.; N. TOJO, *Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change – Utopia or Reality?*, International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund, 2004.

³ Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, *relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie*, che modifica la direttiva 2008/98/CE e il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la direttiva 2006/66/CE.

⁴ Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, *sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE.

⁵ Direttiva (UE) 2025/1892 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 settembre 2025, che modifica la direttiva 2008/98/CE *relativa ai rifiuti*.

smaltimento dei prodotti; dall'altro quella, più ambiziosa, di mezzo di orientamento complessivo della progettazione industriale.

2. La doppia anima dell'*Extended Producer Responsibility*

Secondo la formulazione elaborata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la nozione di *Extended Producer Responsibility* designa «un approccio di politica ambientale in cui la responsabilità del produttore per un prodotto si estende alla fase post-consumo del ciclo di vita del prodotto stesso». Si noti, in merito, come il termine *responsabilità* vada inteso non come *liability* in senso tecnico, bensì come onere di gestione dei costi di smaltimento: in un sistema regolato da un modello EPR il produttore è chiamato a sostenere, a vario titolo e attraverso schemi operativi differenziati, gli oneri connessi alle attività di raccolta, smaltimento e riciclo dei propri prodotti, indipendentemente dalle vicende della filiera distributiva e del consumo.

Il fondamento dell'istituto è, a ben vedere, al contempo giuridico ed economico: dal punto di vista giuridico, l'EPR costituisce – come pacificamente riconosciuto dalle *policy* che ad esso fanno riferimento – una declinazione del *polluter pays principle*, sancito dall'art. 191, par. 2, TFUE e specificato dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE⁶. Sul piano economico, esso opera come vincolo di

⁶ Sul principio, *ex multis*, L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, London, 2016; nella letteratura nazionale, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007. Per la giurisprudenza unionale sulla portata del principio v. Corte di giust. UE, decisione del 4 marzo 2015, C-534/13, *Fipa Group*; e decisione del 9 luglio 2020, C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland*. Di recente, per la dottrina nazionale, A. MORRONE, A.M. NICO, A. PAPA (a cura di), *Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione*, Bologna University Press, 2026 nonché F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale tra fondamenti costituzionali, "standards di circolarità" e sistemi di Extended Producer Responsibility*

internalizzazione delle esternalità ambientali negative connesse alla fase post-consumo, mitigandone i fallimenti di mercato⁷.

In questo senso, il presupposto concettuale alla base di tale meccanismo è intuitivo: il produttore, in quanto soggetto detentore della maggiore quantità di informazioni sulla composizione del bene, nonché delle infrastrutture connesse alla sua creazione, rappresenta (quantomeno statisticamente) il *cheapest cost avoider* rispetto ai costi sociali della gestione del fine vita dello stesso⁸; concentrare su di esso l'obbligo contributivo significa, di conseguenza, allocare il costo di smaltimento sul soggetto che può ridurlo alle condizioni migliori.

Da questa duplice *ratio* discendono, a loro volta, due funzioni, distinte e astrattamente perseguibili attraverso il ricorso all'EPR. Una prima finalità è quella che potremmo definire, *lato sensu*, "contributiva": un sistema EPR trasferisce dall'operatore pubblico – e, di conseguenza, dalla collettività – al produttore il costo della gestione dell'attività di smaltimento. Questa funzione è, essenzialmente, redistributiva, e non presuppone alcuna modifica del comportamento degli operatori lungo la filiera: il contributo è versato dal produttore sulla base della quantità di beni fabbricata e immessa sul mercato, la raccolta e lo smaltimento sono finanziati, il ciclo si chiude, ma esclusivamente sul piano contabile.

La seconda funzione, più ampia, è invece quella di (ri)orientamento delle *policy* della filiera produttiva nel suo complesso: l'EPR, gravando il produttore di un costo commisurato non solo alla quantità, ma anche alle caratteristiche – *id est*,

(EPR), in *Diritto amministrativo e società civile. Problemi e prospettive*, Bononia University Press, vol. 3, pp. 579-618.

⁷ Il riferimento d'obbligo è a A.C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, London, 1920; *contra*, R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *J. Law & Econ.*, 3, 1960, p. 1 ss.

⁸ G. CALABRESI, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970, in particolare cap. VIII; per la sistemazione delle tecniche di tutela degli *entitlements* imprescindibile un riferimento a G. CALABRESI, A.D. MELAMED, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, in *Harv. L. Rev.*, 85, 1972, p. 1089 ss.

ai più o meno elevati costi di riciclo – del prodotto, dovrebbe incentivarlo a progettare beni più durevoli, riparabili e riciclabili (*design for recycling*): ciò gli consentirebbe di ridurre il proprio onere contributivo e, indirettamente, il costo sociale aggregato connesso alle attività di smaltimento.

Laddove la prima funzione persegue, come già chiarito, finalità meramente allocative, esaurendosi essenzialmente in una tecnica di copertura finanziaria, questa seconda prospettiva consente di qualificare l'EPR come uno strumento di promozione dell'industria sostenibile in senso proprio, riducendo nel medio-lungo periodo il costo sociale connesso alla gestione del rifiuto⁹.

Ne deriva la necessità di integrare il quadro valutativo delle *performance* dei sistemi EPR: il ruolo di questi strumenti come leva di politica industriale non può, infatti, misurarsi esclusivamente con riferimento ai tassi di raccolta e al gettito contributivo – indicatori di natura essenzialmente quantitativa –, dovendosi attribuire pari rilevanza alla capacità dei modelli di *Extended Producer Responsibility* di modificare le scelte progettuali “a monte” della filiera, orientandola verso canoni di sostenibilità.

3. L'architettura collettiva dei modelli EPR e la diluizione dell'incentivo alle pratiche sostenibili

Tenere in considerazione, simultaneamente, entrambe le richiamate dimensioni – l'allocazione dei costi e il riorientamento dei processi produttivi – consente, innanzitutto, di (ri)esaminare criticamente l'architettura organizzativa prevalente nei modelli EPR vigenti.

⁹ Cfr. in merito M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario AIPDA*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; nonché M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, p. 487 ss.

Nei settori armonizzati a livello eurounitario, gli obblighi EPR sono adempiuti, nella generalità dei casi, in forma collettiva, attraverso la costituzione di *Producer Responsibility Organizations* (PRO), ossia di veicoli – organizzati in forma societaria ovvero consortile¹⁰ – che organizzano la raccolta e il trattamento dei rifiuti per conto dei produttori aderenti allo schema EPR, realizzando economie di scala altrimenti inaccessibili ai singoli e semplificando l'interfaccia con le amministrazioni.

Il ricorso ad un sistema di architettura collettiva, che consenta alle amministrazioni di interagire con un soggetto unitario, operante con funzione di intermediazione e di raccolta dei contributi dei singoli produttori è, sul piano dei costi transattivi connessi alla gestione di un sistema EPR, una soluzione certamente efficiente: essa consente a una moltitudine di produttori di adempiere a obblighi che, individualmente, risulterebbero proibitivi o, comunque, sostenibili a costi più elevati, in quanto richiederebbero a ciascuno di essi di predisporre una struttura in grado di interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione sulle procedure di smaltimento.

Al contempo, la collettivizzazione dell'adempimento genera un effetto collaterale problematico in termini di incidenza sulla filiera, ossia il rischio di "diluizione" dell'incentivo progettuale al perfezionamento del *design for recycling*: come già sottolineato, nei sistemi collettivi, il contributo dovuto dal singolo

¹⁰ Nel nostro ordinamento, la PRO assume tipicamente la forma del consorzio di filiera, secondo il modello consolidato dei regimi su imballaggi, pile e accumulatori, veicoli fuori uso, oli e pneumatici, ai quali si sono aggiunti, da ultimo, i prodotti tessili; il quadro generale dei requisiti è oggi fissato dall'attuale art. 178-ter del d.lgs. 152/2006 – introdotto dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in attuazione della direttiva (UE) 2018/851 – che ha significativamente irrobustito i requisiti generali minimi applicabili ai regimi di responsabilità estesa (art. 8-bis della direttiva 2008/98/CE). Cfr. in merito K. TUMU, K. VORST, G. CURTZWILER, *Global plastic waste recycling and extended producer responsibility laws*, in *Journal of Environmental Management*, 2023. In Italia, F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacontrada*, 22 dicembre 2017.

produttore è tipicamente commisurato al peso dei prodotti immessi sul mercato – differenziato tutt'al più per macro-categorie di materiale. Se, da un lato, questo modello “a tariffa” è semplice da amministrare, dall'altro esso restituisce al produttore un segnale di prezzo in buona parte insensibile alle scelte di progettazione¹¹: il bene progettato per il disassemblaggio e il bene progettato per l'obsolescenza pagano, a parità di peso e materiale (e in assenza di specifici indicatori dedicati), il medesimo contributo.

Ciò vuol dire, in altri termini, che il costo del fine vita, che una finalizzazione dell'EPR a obiettivi di sostenibilità richiederebbe di internalizzare nella singola scelta progettuale, viene, nella pratica, “mutualizzato” nella pluralità degli aderenti alla PRO: ciascun produttore sopporta una frazione del costo aggregato della filiera, non il costo specifico del proprio prodotto.

Volendo tracciare un paragone con il settore assicurativo, la struttura dell'incentivo pare replicare, *mutatis mutandis*, quella di un'assicurazione in assenza di franchigia e di sistema *bonus-malus*: in una prospettiva di analisi economica un simile sistema garantisce sicuramente copertura, senza tuttavia avere un'incidenza sul comportamento atteso dell'operatore.

Ciò appare, del resto, confermato da alcuni studi empirici condotti sui regimi europei (ad esempio, in materia di imballaggi), i quali documentano risultati apprezzabili sul versante della raccolta e del riciclo, ma assai più modesti in relazione alla prevenzione e alla riprogettazione dei prodotti¹².

¹¹ OECD, *Modulated Fees for Extended Producer Responsibility Schemes (EPR)*, 2021, in cui si rileva come, nei sistemi collettivi, il tariffario fissato dalle PRO sia tipicamente semplice (differenziato per materiale e commisurato al peso) e fornisca, di conseguenza, incentivi deboli alla modifica progettuale, proponendo una classificazione delle tecniche di modulazione per criteri e metodologia.

¹² Per una valutazione dell'impatto dei regimi EPR nel settore degli imballaggi cfr. F. PIETRO COLELLI, E. CROCI, F.B. PONTONI, S.F. ZANINI, *Assessment of the Effectiveness and Efficiency of Packaging Waste EPR Schemes in Europe*, in *Waste Management*, 2022, 148, 61-70.

4. La “seconda fase” dell’EPR: l’ecomodulazione come criterio operativo dei nuovi modelli regolatori

La consapevolezza dei limiti incontrati dai sistemi EPR nella promozione di pratiche di produzione responsabili è alla base di quella che potremmo definire la “seconda fase” dell’*Extended Producer Responsibility*, caratterizzata dall’introduzione di regimi il cui tratto qualificante è l’ecomodulazione dei contributi: in altri termini, la *fee* dovuta dal singolo produttore non è determinata esclusivamente dalla quantità di prodotto immessa sul mercato, ma viene definita in funzione delle caratteristiche di sostenibilità del prodotto (riciclabilità, contenuto riciclato, durabilità, riparabilità, presenza di sostanze che ostacolano il trattamento); in questo senso, i fattori di ecomodulazione mirano, dichiaratamente, a ricostituire quel collegamento tra scelta progettuale e onere contributivo che la mutualizzazione collettiva tramite PRO rischia di recidere, rendendo il contributo uno “specchio” del singolo prodotto e delle sue caratteristiche.

Di tale mutamento nella definizione delle caratteristiche operative dei modelli EPR sono sintomatici alcuni recenti regolamenti approvati a livello unionale, i quali integrano i sistemi introdotti nella “prima fase” dell’EPR: il regolamento (UE) 2023/1542 in materia di batterie (applicabile, nella parte relativa alla responsabilità estesa, a partire dal 18 agosto 2025) integra gli obblighi EPR con requisiti di sostenibilità, etichettatura e informazione lungo l’intero ciclo di vita¹³, mentre il regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi – applicabile dall’agosto 2026

¹³ Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle *batterie e ai rifiuti di batterie*, in vigore dal 18 febbraio 2024: in particolare, le disposizioni in materia di responsabilità estesa e gestione dei rifiuti di batterie si applicano dal 18 agosto 2025, in sostituzione della direttiva 2006/66/CE.

– disciplina congiuntamente progettazione (riciclabilità, contenuto riciclato minimo, riduzione delle sostanze pericolose), etichettatura armonizzata, prevenzione, riutilizzo ed *Extended Producer Responsibility*, saldando in un unico corpo normativo il momento progettuale e quello gestionale del ciclo-vita del prodotto¹⁴. Ancora: la direttiva (UE) 2025/1892, in vigore dall'ottobre 2025, impone infine a tutti gli Stati membri l'istituzione di regimi EPR per prodotti tessili e calzature, con contributi espressamente eco-modulati in funzione della circolarità della progettazione e con obblighi contributivi decorrenti dal 17 aprile 2028¹⁵.

Rispetto a questi nuovi interventi, due profili assumono particolare interesse.

Si osserva, innanzitutto, un progressivo “spostamento” del baricentro delle fonti: laddove i primi interventi di introduzione di sistemi EPR erano stati condotti attraverso il ricorso a direttive-quadro – e, dunque, rimettendo agli Stati membri la scelta circa se e come istituire i regimi – si osserva oggi il crescente ricorso a strumenti (regolamenti, ovvero direttive a forte tasso di armonizzazione) che non solo rendono l'EPR obbligatoria, ma che ne uniformano altresì i tratti essenziali.

Tale aspetto appare coerente con l'accresciuta consapevolezza circa il fatto che la frammentazione nazionale costituisce un ostacolo di primario rilievo al mercato interno dei materiali secondari, richiedendo di essere progressivamente mitigata per favorire un'effettiva transizione sostenibile dei processi produttivi¹⁶.

¹⁴ Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sugli *imballaggi e i rifiuti di imballaggio* (cd. *Packaging and Packaging Waste Regulation*), in vigore dall'11 febbraio 2025 e applicabile, nella sua parte prevalente, dal 12 agosto 2026, in sostituzione della direttiva 94/62/CE.

¹⁵ Direttiva (UE) 2025/1892 del Parlamento europeo e del Consiglio, in vigore dal 16 ottobre 2025, che modifica la direttiva 2008/98/CE introducendo – tra l'altro – l'obbligo per gli Stati membri di istituire regimi armonizzati di responsabilità estesa per i prodotti tessili e le calzature. In tale ambito gli obblighi contributivi in capo a fabbricanti, importatori e distributori decorreranno a partire dal 17 aprile 2028.

¹⁶ Cfr. in merito M. BODELLINI, *Tra principi generali e standards internazionali di soft law: la disciplina europea sulla finanza sostenibile e l'inizio di una nuova stagione per il «Brussels effect»?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2023, 3, p. 338 ss.

Un altro tema di interesse riguarda, poi, l'estensione soggettiva degli interventi: analizzando, ad esempio, la direttiva (UE) 2025/1892 in materia di prodotti tessili, è possibile osservare come questa estenda espressamente il perimetro degli obbligati (e, dunque, la proiezione operativa del sistema EPR), includendovi i soggetti che operano tramite commercio elettronico; tale aspetto costituisce una chiara espressione del tentativo – sul quale si tornerà a breve¹⁷ – di intercettare una base contributiva che i regimi di prima generazione avevano strutturalmente mancato¹⁸ e, al contempo, di avere un impatto sistemico sulla filiera produttiva.

Se, dunque, sembra essersi affermata – quantomeno sul piano normativo – l'idea di favorire una transizione dalla funzione di finanziamento a quella di ri-orientamento della produzione, è tuttavia necessario osservare che questa nuova fase dell'EPR eredita dalla prima alcune “patologie strutturali”, che la sola previsione di una serie di indici di ecomodulazione potrebbe non risolvere.

5. Indici di ecomodulazione, *free riding* e concorrenza al ribasso

Bisogna considerare, innanzitutto, come l'efficacia dell'ecomodulazione non dipenda esclusivamente dalla presenza di indici di riferimento, ma anche dalla qualità degli stessi e dal peso specifico che assumono nella determinazione della *fee* da corrispondere (alla PRO o direttamente all'amministrazione pubblica):

¹⁷ V. *infra*, Sez. 5.

¹⁸ Nell'ordinamento nazionale, il recepimento della disciplina EPR per la filiera tessile è attualmente in corso di definizione: il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha posto in consultazione, nell'aprile 2025, uno *Schema di decreto attuativo che delinea ruoli e responsabilità di produttori, distributori e relativi consorzi, operatori della raccolta, Comuni e selezionatori*; tale schema è stato – dopo un travagliato *iter* – approvato dalla Conferenza Unificata il 23 luglio 2026. Analogamente, nel marzo 2026, è stato presentato *Schema di decreto per l'istituzione del regime di responsabilità estesa del produttore per la filiera dei prodotti plastici non da imballaggio*, la cui fase di consultazione si è chiusa il 17 aprile 2026. Entrambi i documenti sono reperibili al sito www.mase.gov.it.

affinché i criteri di ecomodulazione orientino effettivamente l'attività di progettazione, è infatti innanzitutto necessario che il differenziale contributivo tra prodotto "virtuoso" e non virtuoso sia sufficientemente ampio da incidere effettivamente sul calcolo di convenienza del produttore; a tale scopo, è parimenti essenziale che i criteri di modulazione siano misurabili, verificabili e stabili nel tempo, posto lo scarto temporale tra la riorganizzazione delle pratiche d'impresa e l'effettivo cambiamento nel processo produttivo.

All'analisi empirica, tuttavia, i differenziali ad oggi applicati risultano tendenzialmente di modesta entità, i criteri di definizione degli stessi sono eterogenei tra sistemi nazionali, e la loro verificabilità è generalmente affidata ad autodichiarazioni da parte dei produttori¹⁹. Tali aspetti – che, a ben vedere, rappresentano l'ennesima manifestazione del "peccato originale" delle politiche di sostenibilità, ossia la difficoltà a identificare *standard* univoci di *performance*²⁰ – rischiano di vanificare il senso stesso dell'introduzione di indici di ecomodulazione del contributo, riproponendo il problema che già si era osservato in relazione alle iniziative EPR di prima generazione²¹.

¹⁹ E. WATKINS, S. GIONFRA, J-P. SCHWEITZER, M. PANTZAR, C. JANSSENS, P. TEN BRINK, *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging*, IEEP Report, 9 novembre 2017.

²⁰ *Ex multis* F. BERG, J.F. KOELBEL, R. RIGOBON, *Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings*, in *Review of Finance*, 26, 2022, p. 1315 ss.; F. ANNUNZIATA, M. SIRI, *The EU Regulation on ESG Ratings: Fit for Purpose?*, in *EUSFiL Law Research Working Paper Series*, 2/2025; nonché C. BRESCIA MORRA, *Chi salverà il pianeta: lo stato o le grandi corporation? ESG: una formula ambigua e inutile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. n. 4, 2022, p. 78 ss.

²¹ Il rilievo non è nuovo: già da tempo la dottrina dedicatasi all'analisi economica del fenomeno ha evidenziato come, in assenza di differenziazione tariffaria, il contributo EPR operi alla stregua di un'accisa sulla immissione al consumo, con funzione di gettito e non di orientamento: cfr. D. FULLERTON, W. WU, *Policies for Green Design*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 36, 1998, p. 131 ss.; K. PALMER, M. WALLS, *Optimal Policies for Solid Waste Disposal: Taxes, Subsidies, and Standards*, in *Journal of Public Economics*, 65, 1997, p. 193 ss.

Un altro tema meritevole di indagine riguarda il rischio di erosione della base contributiva per l'ottimale funzionamento di un sistema EPR: sebbene l'applicabilità dell'*Extender Producer Responsibility* in un determinato settore sia teoricamente legata all'immissione, da parte dei produttori, del bene nel mercato dello Stato Membro – a prescindere dalla sede di stabilimento degli stessi²² – è chiaro come le dinamiche del commercio transfrontaliero rendano tendenzialmente complessa l'attività di monitoraggio circa la designazione dei rappresentanti, consentendo a venditori privi di stabilimento nello Stato di destinazione di immettere prodotti sul mercato senza registrarsi presso i sistemi EPR nazionali e senza versare il relativo contributo. Tutto ciò, con una diretta incidenza in termini di mancato ottenimento di risorse economiche funzionali allo smaltimento di prodotti all'interno dello Stato Membro.

La magnitudine di questo fenomeno è, per vero, tutt'altro che marginale: per le sole apparecchiature elettriche ed elettroniche, ad esempio, la quota di vendite *online* sottratta agli obblighi contributivi è stata stimata dall'OCSE tra il 5 e il 10% del mercato, con ingenti perdite annuali per gli Stati Membri²³.

Questo *free riding* sui costi di smaltimento dei prodotti cagiona un duplice danno: da un lato, sottrae risorse al finanziamento della gestione del ciclo di vita e di smaltimento; al contempo, altera la concorrenza a danno dei produttori

²² In relazione a questo aspetto l'art. 8-bis, par. 5, co. 3, della direttiva 2008/98/CE, così come introdotto dalla direttiva (UE) 2018/851 (e, in particolare, alla luce del *considerando* 28 di quest'ultima), contempla espressamente l'onere di designazione di un rappresentante autorizzato da parte del produttore stabilito in altro Stato membro; il medesimo meccanismo opera, da tempo, nel regime dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (art. 17 dir. 19/2012/UE) e ricorre nel regolamento batterie, nel Regolamento (UE) 2025/40 e nel già richiamato schema di decreto MASE sull'EPR nel settore tessile.

²³ OECD, *Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales*, in *OECD Environment Working Papers*, 2019, n. 142, che stima nella misura del 5-10% del mercato *online* delle apparecchiature elettriche ed elettroniche la quota di vendite sottratte agli obblighi contributivi, con perdite per i sistemi nazionali quantificabili in decine, se non centinaia, di milioni di euro l'anno.

operanti sul territorio dell'Unione che si trovano a sussidiare (e, dunque, a dover internalizzare) anche il costo di fine vita dei prodotti dei concorrenti non sottoposti alla normativa²⁴.

Le criticità relative all'impatto di un sistema EPR sul mercato non riguardano, tuttavia, esclusivamente i rapporti tra le imprese partecipanti alla contribuzione e quelle che a tale meccanismo si sottraggono: si possono, infatti, evidenziare altresì criticità competitive interne al sistema, specialmente qualora all'interno di un medesimo settore merceologico sia operante – sulla base delle scelte regolatorie operate da ciascuno Stato membro in relazione all'ammissione o meno di sistemi in concorrenza²⁵ – una pluralità di PRO.

Negli ordinamenti che ammettono l'esistenza di una pluralità di PRO, la competizione per l'adesione dei produttori alle stesse tende a esercitarsi sul livello del contributo: la PRO che offre la *fee* più bassa attrae aderenti e – nella pratica – la *fee* più bassa si ottiene comprimendo i costi di raccolta e trattamento, ovvero selezionando le imprese più “virtuose” – e che, in quanto tali, garantiscono flussi di gestione più profittevoli – lasciando ad interfacciarsi direttamente con l'operatore pubblico quelle meno efficienti.

Conseguentemente, la concorrenza tra veicoli – che in astratto dovrebbe stimolare l'efficienza gestionale – rischia nella pratica di innescare fenomeni di *cream skinning* nella gestione dei processi di fine vita dei prodotti e, dunque, di

²⁴ Guardando agli interventi ipotizzati per contrastare il fenomeno, la qualificazione delle piattaforme quali «produttori» dei beni commercializzati da venditori non registrati costituisce invero una delle opzioni discusse in sede OCSE per contrastare il fenomeno, e la direttiva (UE) 2025/1892 si muove in questa direzione, includendo espressamente nel perimetro degli obbligati i soggetti che operano tramite commercio elettronico.

²⁵ Cfr. Commissione UE, decisione 20 aprile 2001, caso COMP D3/34493, *DSD*, e Trib. UE, 24 maggio 2007, T-289/01; nonché il già richiamato documento OECD, *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*, 2016.

ridurre i benefici ambientali connessi all'introduzione di un sistema di gestione basato sull'EPR²⁶.

Naturalmente, è possibile prospettare dei correttivi regolatori a questa *race to the bottom*: standard minimi uniformi di servizio – a prescindere dalla partecipazione in una determinata PRO –, obblighi di copertura territoriale integrale, vigilanza sull'adeguatezza dei contributi rispetto ai costi effettivi.

Complessivamente, dunque, se è ragionevole ritenere che l'introduzione dei sistemi EPR assolverà con ragionevole efficacia la funzione di finanziamento alle attività di gestione e smaltimento dei prodotti, la finalità di ri-orientamento della produzione è – anche all'interno di un tale regime – condizionata dal problema dei ridotti incentivi alla conversione del ciclo produttivo, nonché dalla presenza di una base contributiva “erosa” ed esposta a dinamiche competitive potenzialmente degenerative.

6. La ricomposizione del sistema: EPR, vincoli di ecodesign e passaporto digitale di prodotto

Dall'analisi di queste criticità si ricava che nessuna iniziativa regolatoria volta al perfezionamento isolato dell'EPR può costituire una soluzione risolutiva: se si ritiene, come sottolineano le istituzioni europee, che i sistemi EPR possano divenire una “leva operativa” della transizione ecologica, occorrerà giocoforza ricomporre la disciplina entro il più ampio sistema regolatorio in materia di prodotti sostenibili²⁷.

²⁶ Commissione UE, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020.

²⁷ Cfr. in merito L. AMMANNATI, A. CANEPA, *Intervento pubblico e finanza sostenibile per la transizione ecologica*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl. n. 4, 2022, p. 138 ss.; nonché M.

Significativa, in questo senso, diviene anzitutto la relazione con il regolamento (UE) 2024/1781 sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili (cd. ESPR)²⁸: l'ESPR affronta infatti, attraverso l'introduzione di requisiti obbligatori di prodotto, gli aspetti di durabilità, riparabilità e riciclabilità dei prodotti, che divengono condizioni di accesso al mercato, e non esclusivamente elementi di incentivo e disincentivo economico come avviene nel caso dell'EPR.

Tra i due strumenti emerge, a ben vedere, un rapporto di complementarità funzionale: i requisiti di *ecodesign* fissano le soglie minime di accesso al mercato, mentre i criteri di ecomodulazione tipici dell'EPR di "seconda generazione" operano per i prodotti sopra-soglia, graduandone il costo (di gestione, e dunque in via mediata di accesso per i consumatori) in funzione dell'impatto ambientale e premiando, dunque, gli operatori più virtuosi.

I due sistemi, ove isolatamente considerati, produrrebbero effetti subottimali: la presenza del solo requisito obbligatorio di cui all'ESPR appiattirebbe l'offerta sul livello minimo di conformità, mentre la presenza della sola EPR non garantisce – come osservato in più passi – lo sviluppo di un mercato tendente a obiettivi di sostenibilità.

Affinché questi due sistemi possano operare sinergicamente, tuttavia, è necessario un ulteriore elemento, ossia uno strumento che consenta di certificare – lungo l'intera catena del valore – le caratteristiche di sostenibilità di un prodotto: in questo senso, una risorsa significativa è rappresentata dal *digital product*

PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Cedam, Padova, 2022.

²⁸ V. Regolamento (UE) 2024/1781 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il *quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili* (cd. Regolamento ESPR), modifica la direttiva (UE) 2020/1828 e il regolamento (UE) 2023/1542 e abroga la direttiva 2009/125/CE.

passport (DPP) previsto in via generale proprio dall'ESPR²⁹: il DPP costituisce una sorta di “carta d'identità elettronica” del prodotto, accessibile mediante un vettore di dati (tipicamente un codice QR o un *tag* applicato al bene), che raccoglie le informazioni relative alla sostenibilità, all'origine e al ciclo di vita dello stesso. Peraltro, essendo tali dati certificati – e verificati – dai diversi operatori lungo la filiera, tale strumento consente di superare i già evidenziati problemi relativi all'affidabilità delle autodichiarazioni rese dai produttori³⁰.

Attraverso questo sistema di identificazione, il DPP rende disponibili, lungo l'intera catena del valore, le informazioni relative alla composizione, alla riciclabilità, al contenuto già riciclato presente nel prodotto e ai suoi vincoli di riparabilità, ossia le informazioni necessarie per il corretto funzionamento degli indici di ecomodulazione caratteristici dell' EPR: l'infrastruttura informativa fornita dal DPP opera, in altri termini, quale condizione abilitante³¹ della funzione di riorientamento della filiera perseguita da un sistema di *Extended Producer Responsibility*, favorendo lo sviluppo di una rete regolatoria in cui requisiti di prodotto, infrastruttura informativa e incentivo economico si sorreggono reciprocamente.

7. Considerazioni conclusive

I sistemi di gestione del ciclo di vita dei prodotti basati sull'*Extended Producer Responsibility* hanno mutato – nell'arco della propria evoluzione normativa –

²⁹ Il reg. (UE) 2023/1542 prevede l'operatività del *battery passport* a partire dal febbraio 2027; per gli altri gruppi di prodotti, i requisiti del passaporto digitale sono definiti dagli atti delegati adottati ai sensi del regolamento (UE) 2024/1781.

³⁰ Cfr. *supra*, par. 5.

³¹ V. in merito le riflessioni operate – pur in un contesto più generale – in F. DI PORTO *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

meccanismi di funzionamento e obiettivi, trasformandosi da modelli di gestione dei costi di smaltimento a veri e propri strumenti di politica pubblica industriale³². Tale duplicità funzionale non ha, tuttavia, ancora trovato piena realizzazione: se, infatti, la funzione di finanziamento è oggi consolidata nelle sue caratteristiche applicative, la finalità di riorientamento del mercato – centrale per l'affermazione dell'EPR come strumento di promozione dell'industria sostenibile – appare ancora frenata da elementi quali la diluizione dell'incentivo nei sistemi collettivi, le criticità connesse agli indici di ecomodulazione, nonché i rischi di arbitraggio tra imprese europee e non europee e tra le stesse PRO.

La possibilità di leggere sistemicamente le discipline in materia di EPR e i vincoli di tracciabilità dei prodotti delineati dalle recenti normative europee delinea, quantomeno in prospettiva teorica, le condizioni per un superamento di tali criticità; al contempo, affinché ciò avvenga nella pratica sarà necessario tenere conto non solo dell'impatto congiunto dei sistemi EPR e dei vincoli introdotti dall'ESPR, ma altresì di una serie di variabili di sistema quali l'ampiezza effettiva dei differenziali contributivi, la capacità di *enforcement* verso gli operatori extraterritoriali e la tenuta amministrativa dei sistemi nazionali chiamati ad attuare gli obblighi delineati dalla disciplina europea.

Resta, sullo sfondo, la domanda se l'*Extended Producer Responsibility*, nella sua rinnovata veste di correttivo di mercato, possa effettivamente operare quale veicolo di una trasformazione industriale che, storicamente, gli ordinamenti hanno affidato ad altre leve: dalla fiscalità al sussidio, dalla regolazione diretta alla domanda pubblica³³. La risposta, in merito a questo aspetto, non sembra risiede nell'alternativa secca tra le diverse opzioni, bensì nella loro composizione: l'EPR non sostituisce, infatti, gli altri strumenti di perseguimento di istanze di

³² Sul tema F. CAPRIGLIONE, *Clima Energia Finanza. Una difficile convergenza*, Utet, Torino, 2023.

³³ Cfr. per tutti G. LUCHENA *Il governo degli aiuti di Stato nell'economia in transizione*, in *Riv. trim. dir. dell'econ.*, suppl. al n. 1/2024, p. 19 ss.



**RASSEGNA
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA**
Rivista interdisciplinare
Fondata e diretta dal Prof. Giovanni Luchena

sostenibilità, ma vi si affianca quale tassello del più ampio processo di riconversione dei cicli produttivi europei.

Data di pubblicazione: 30 giugno 2026

Francesco Porcelli* - Luigi Fruscio - Elisabetta Fortunato*****

**I livelli essenziali delle prestazioni come
architettura unitaria della riforma dello Stato
regionale******

***Essential Levels of Services as the Unifying
Architecture of the Regional State Reform***

ABSTRACT [IT]: Il lavoro sostiene che l'attuazione del federalismo fiscale (art. 119 Cost.), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m) e l'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma) non costituiscono cantieri separati, ma componenti di un unico processo di riforma dello Stato regionale, intrecciato con la riforma fiscale della legge n. 111 del 2023 e con le milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Dopo la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha ricondotto la determinazione dei livelli essenziali a uno schema di delega per funzioni e non per materie, il baricentro si sposta dalla titolarità delle competenze alla traduzione dei livelli essenziali in costi e fabbisogni standard e alla loro saldatura con la perequazione.

* Professore associato di Economia Politica Università di Roma La Sapienza.

** Direttore ASL Bari.

*** Dirigente ASL Bari e dottoranda presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

**** Contributo sottoposto a referaggio.

Da questa ricostruzione il lavoro trae un'indicazione di sequenza: la stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e la quantificazione dei fabbisogni standard devono precedere la revisione dei meccanismi perequativi e la riforma della fiscalità territoriale, e queste ultime la generalizzazione dei trasferimenti di funzioni alle Regioni. Attraverso l'analisi della legge n. 199 del 2025 e dei singoli settori, ordinati lungo un gradiente di maturità, il lavoro mostra che, una volta colmato il divario di risorse, i divari residui nei servizi tenderanno a riflettere la capacità amministrativa più che la dotazione finanziaria.

ABSTRACT [EN]: This article argues that the implementation of fiscal federalism (Article 119 of the Constitution), the definition of the essential levels of services (Article 117, paragraph 2, letter m) and asymmetric regionalism (Article 116, paragraph 3) are not separate undertakings, but components of a single reform of the regional State, intertwined with the tax reform of Law no. 111 of 2023 and with the milestones of the National Recovery and Resilience Plan. Following Constitutional Court judgment no. 192 of 2024, which framed the determination of essential levels as a delegation by function rather than by subject matter, the focus shifts from the allocation of competences to the translation of essential levels into standard costs and needs, and to their linkage with equalisation. From this reconstruction the article derives a sequencing argument: stabilising the procedure for determining essential levels and quantifying standard needs should precede the revision of equalisation mechanisms and the reform of subnational taxation, and both should precede any general transfer of further functions to the Regions. Through the analysis of Law no. 199 of 2025 and of the individual sectors, ordered along a gradient of maturity, the article shows that, once the resource gap is closed, the residual gaps in services will tend to reflect administrative capacity rather than financial endowment.

PAROLE CHIAVE: livelli essenziali delle prestazioni, federalismo fiscale, autonomia differenziata, fabbisogni standard, perequazione, riforma fiscale, sequenza delle riforme

KEYWORDS: essential levels of services, fiscal federalism, asymmetric regionalism, standard needs, equalisation, tax reform, reform sequencing

SOMMARIO: 1. Introduzione: una sola riforma, tre cantieri – 2. Il quadro teorico e costituzionale – 2.1. Il federalismo fiscale dell'articolo 119 – 2.2. Il federalismo regionale simmetrico e la spinta del PNRR – 2.3. Il federalismo asimmetrico dopo la sentenza n. 192 del 2024 – 2.4. La riforma fiscale come architrave – 3. I due percorsi paralleli dei livelli essenziali – 3.1. I livelli essenziali per l'autonomia differenziata – 3.2. I livelli essenziali nel federalismo regionale simmetrico – 4. Dal concetto giuridico al parametro finanziario: il lavoro istruttorio del Comitato – 4.1. Il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali: istituzione, composizione e funzioni – 4.2. Tassonomia delle prestazioni e metodologie di quantificazione – 5. La legge n. 199 del 2025: un capitolo autonomo – 6. Gli approfondimenti settoriali: un gradiente di maturità – 6.1. I livelli essenziali delle prestazioni sociali: il settore più avanzato – 6.2. L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione: la transizione in corso – 6.3. Il diritto allo studio universitario: un livello essenziale risalente, un finanziamento incoerente – 6.4. L'istruzione e la formazione professionale: un cantiere fermo – 6.5. Il trasporto pubblico locale: il settore più fermo – 7. Gli impatti sui livelli di governo: comparto regionale e comparto comunale a velocità diverse – 7.1. Il vincolo macrofinanziario comune – 7.2. Il comparto regionale: il livello di governo più indietro – 7.3. Il comparto comunale: il laboratorio più avanti – 7.4. L'evidenza territoriale: i divari dentro il paradigma – 8. Conclusioni: la sequenza delle riforme e la distinzione tra risorse e organizzazione.

1. Introduzione: una sola riforma, tre cantieri

Il regionalismo italiano è oggi attraversato da tre processi che la prassi istituzionale tende a trattare separatamente, ma che, a un esame più attento, costituiscono i versanti di un medesimo disegno. Il primo è l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost., fondato su autonomia di entrata, compartecipazioni, perequazione e superamento della spesa storica. Il secondo è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il terzo è l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che consente di attribuire alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La tesi che si intende argomentare è che questi tre processi non sono cantieri autonomi, ma componenti di un'unica riforma dello Stato regionale, ulteriormente intrecciata con la riforma fiscale avviata dalla legge delega 9 agosto 2023, n. 111, e con le milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza.¹

La convergenza non è soltanto teorica, ma è divenuta un vincolo di calendario. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha incluso, tra le riforme abilitanti, la riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), che prevede l'entrata in vigore del quadro normativo del federalismo fiscale

¹La lettura unitaria dei tre processi emerge in modo convergente dalla Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 2024, e dall'audizione della Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard presso la medesima Commissione parlamentare, 18 giugno 2025. In dottrina, per la ricostruzione dell'intreccio tra PNRR, federalismo fiscale e art. 116, terzo comma, Cost., v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, *I rapporti finanziari Stato-Regioni. L'impulso alla realizzazione del federalismo fiscale dato dal PNRR e dall'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.*, 2025, e E. D'ORLANDO, F. PORCELLI, *The Challenges of the National Recovery and Resilience Plan and of Asymmetric Regionalism: A Resilience Opportunity for Italian Regions?*, in *CERIDAP*, fasc. 1/2025.

regionale entro il primo trimestre del 2026 e indica, tra i passaggi intermedi, l'aggiornamento delle fonti di finanziamento regionali, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e la definizione dei livelli essenziali, con i relativi costi e fabbisogni standard, nelle materie già di competenza regionale.² In questa cornice il dibattito si è spostato: la domanda non è più se attuare il Titolo V, ma come farlo senza rompere l'equilibrio tra autonomia ed eguaglianza.

Conviene chiarire subito un'ambiguità lessicale. Né la locuzione «delega LEP», dove l'acronimo indica i livelli essenziali delle prestazioni, né la locuzione «delega fiscale» coincidono, in senso tecnico, con un unico atto normativo già definito e stabilizzato. Con la prima si indica, in senso sostanziale, il complesso normativo che riguarda la determinazione dei livelli essenziali ai fini dell'autonomia differenziata: dapprima la procedura costruita dalla legge di bilancio per il 2023 e dall'art. 3 della legge 26 giugno 2024, n. 86, poi la sua riscrittura resa necessaria dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, oggi concentrata in un disegno di legge di delega ancora all'esame del Senato. Con la seconda si indica la legge n. 111 del 2023, come modificata dalla legge 8 agosto 2025, n. 120, e il relativo stato di attuazione, ancora incompleto sul versante territoriale.³

La sentenza n. 192 del 2024 rappresenta lo spartiacque dell'intera vicenda. La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, ma ha colpito i suoi snodi operativi: i livelli essenziali vanno determinati con riferimento a specifiche funzioni e non a intere materie; la loro definizione non può essere affidata a una delega priva di criteri

²PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, e milestone M1C1-119; gli interim steps sono richiamati, con riferimento agli artt. 7 e 13 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, da E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., par. 1.

³Al giugno 2026 il disegno di legge di delega per la determinazione dei livelli essenziali risultava ancora in corso di esame in commissione al Senato; sul relativo impianto v. Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, 22 gennaio 2026, in www.upbilancio.it.

sufficienti né a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di mero aggiornamento; il rinvio alla procedura della legge 29 dicembre 2022, n. 197, non è più idoneo; il finanziamento delle funzioni trasferite deve essere ancorato a costi e fabbisogni standard e non replicare la spesa storica; il concorso agli obiettivi di finanza pubblica non può essere facoltativo.⁴ L'effetto sistemico è duplice: da un lato la determinazione dei livelli essenziali per l'autonomia differenziata diventa più selettiva e settoriale; dall'altro il baricentro del problema si sposta dalla titolarità delle competenze alla loro traduzione in parametri finanziari.

In questa prospettiva, la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio per il 2026), ai commi 696-714 dell'art. 1, assume un rilievo che eccede il suo contenuto settoriale. Richiamando espressamente l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, essa disciplina i livelli essenziali nelle macroaree regionali sulla base di costi standard, fabbisogni standard e metodologie di monitoraggio, e costituisce così la prima vera sedimentazione legislativa del federalismo regionale simmetrico in chiave di livelli essenziali.⁵

Il lavoro procede come segue: la parte 2 ricostruisce il quadro teorico e costituzionale; la parte 3 distingue i due percorsi paralleli dei livelli essenziali; la parte 4 affronta il passaggio dal concetto giuridico al parametro finanziario, muovendo dal lavoro istruttorio del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali; la parte 5 analizza la legge n. 199 del 2025; la parte 6 sviluppa gli approfondimenti settoriali, ordinati secondo il rispettivo grado di maturità attuativa; la parte 7 esamina gli impatti delle due deleghe sui diversi livelli di governo, con particolare riguardo all'asimmetria tra comparto regionale e comparto comunale; la parte 8 conclude proponendo una chiave di lettura,

⁴Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192, in particolare punti 9.2, 13.3, 14, 15.2 e 23.3 del Considerato in diritto. Il contenuto della decisione era stato anticipato con comunicato stampa del 14 novembre 2024.

⁵L. 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, commi 696-714; il comma 696 richiama l'art. 13, comma 2, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

sintetizzabile nella distinzione tra risorse e organizzazione. Da questa ricostruzione discende la principale raccomandazione del lavoro, che conviene anticipare: la coerenza con la ratio della sentenza n. 192 del 2024 impone una sequenza determinata, che muove prima dalla stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e dalla quantificazione dei fabbisogni standard, prosegue con la revisione della perequazione e della fiscalità territoriale e solo dopo amplia i trasferimenti di funzioni. Il testo tiene conto della normativa, della giurisprudenza e della documentazione disponibili alla data del 2 agosto 2026.

2. Il quadro teorico e costituzionale

2.1. Il federalismo fiscale dell'articolo 119

Il fondamento economico del sistema è l'art. 119 Cost., che riconosce agli enti territoriali autonomia di entrata e di spesa, risorse autonome, partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il disegno è completato da due previsioni dell'art. 117, secondo comma: la determinazione dei livelli essenziali (lett. m) e l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p). La logica è quella di coniugare decentramento ed equità: lo Stato assegna funzioni ai livelli decentrati e ne assicura il finanziamento, da un lato con risorse proprie e partecipazioni, dall'altro con una perequazione disegnata in modo da colmare, per ciascun ente, il divario fra fabbisogno di spesa e capacità fiscale.⁶

⁶Sull'architettura della finanza multilivello e sulle due forme di perequazione, integrale per le funzioni agganciate ai livelli essenziali e limitata alla capacità fiscale per le altre, v. gli artt. 9 e 13 della l. 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.

La legge n. 42 del 2009, in attuazione del dettato costituzionale, ha fissato le linee generali per la definizione dei fabbisogni standard associati ai livelli essenziali e per il meccanismo di perequazione, distinguendo due forme: una perequazione integrale, calibrata sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, per le funzioni agganciate ai livelli essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali; e una perequazione della sola capacità fiscale per le altre funzioni. La nozione di livelli essenziali è del resto anteriore alla riforma del Titolo V, come mostrano i livelli essenziali di assistenza in sanità e la legge quadro sull'assistenza, ma è a lungo mancata una disciplina organica capace di definirli in modo compiuto in tutte le materie.⁷

Due distinzioni metodologiche, che ritorneranno nel seguito, vanno introdotte già qui. La prima è quella tra costo standard, inteso come costo di un servizio fornito in condizioni di efficienza e appropriatezza, e fabbisogno standard, inteso come la necessità finanziaria di un ente per garantire quel servizio date le caratteristiche del territorio, il costo dei fattori e gli aspetti sociodemografici della popolazione. La seconda distingue due logiche di costruzione del fabbisogno, che conviene leggere come fasi successive di un medesimo procedimento anziché come alternative. Nella logica bottom-up, definiti i livelli essenziali, il fabbisogno si ottiene dal prodotto tra quantità di servizio e costo unitario: essa è praticabile dove la prestazione è misurabile e serve a informare la programmazione, rendendo espliciti gli scenari di spesa associati a diversi livelli di servizio. Nella logica top-down le risorse complessive sono fissate ex ante e il fabbisogno si traduce in un coefficiente di riparto: essa governa in ogni caso l'allocazione territoriale, perché la fissazione dei livelli essenziali non può prescindere dalle

⁷Per la sanità, v. l'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; per l'assistenza, la l. 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In assenza di una determinazione organica dei livelli essenziali, la stima dei fabbisogni standard si è a lungo basata sui livelli storici di copertura dei servizi, non sempre coerenti con la tutela dei diritti.

risorse disponibili a legislazione vigente, in un equilibrio tra le esigenze di copertura di cui all'art. 81 Cost. e quelle di tutela dei diritti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il rapporto tra le due non è però indifferente, come si vedrà: quanto più la prestazione è misurabile, tanto più il primo passaggio vincola il secondo.

2.2. Il federalismo regionale simmetrico e la spinta del PNRR

Accanto all'autonomia differenziata, spesso oscurato nel dibattito pubblico, opera un secondo cantiere: il federalismo regionale simmetrico, cioè l'attuazione, per tutte le Regioni a statuto ordinario, della finanza regionale fondata su costi e fabbisogni standard. Il riferimento è il d.lgs. n. 68 del 2011, che agli artt. 13 e 14 ha delineato un procedimento per definire, finanziare e attuare i livelli essenziali nelle materie regionali diverse dalla sanità. Quel procedimento è rimasto per anni inattuato, e proprio il Piano nazionale di ripresa e resilienza lo ha rimesso in movimento, identificando le materie già regionali, in primo luogo assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale, come ambiti prioritari per la definizione di livelli essenziali e fabbisogni standard.⁸

La differenza rispetto all'autonomia differenziata è sostanziale e attiene alla funzione che il livello essenziale svolge nei due percorsi: nel regionalismo differenziato opera come condizione del trasferimento di nuove funzioni, nel federalismo simmetrico come condizione di piena attuazione di funzioni già regionalizzate. Sul punto, e sulle conseguenze che ne derivano per il ruolo delle

⁸D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, artt. 13 e 14; l'art. 13, comma 1, individua le materie di cui all'art. 14, comma 1, della l. n. 42 del 2009, ossia sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale. Sul carattere a lungo inattuato del procedimento e sulla sua riattivazione per il tramite del PNRR, v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., e i materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard richiamati nell'audizione della Presidente del 18 giugno 2025.

Regioni, si rinvia al paragrafo 3.2. Il completamento del federalismo simmetrico era previsto, secondo il cronoprogramma, con la definizione dei livelli essenziali e dei relativi costi e fabbisogni standard per le funzioni delle Regioni a statuto ordinario entro dicembre 2025 e con l'entrata a regime a gennaio 2027.⁹

Il nesso con la perequazione è diretto. Come la Corte costituzionale ha ricordato sin dal 2021, il ritardo nella definizione dei livelli essenziali è stato la principale causa del mancato completamento del federalismo fiscale, perché senza di essi non è possibile costruire il fondo perequativo regionale coerente con l'art. 119 Cost.¹⁰ I livelli essenziali non rilevanti per l'autonomia differenziata, dunque, non sono un tema minore: la loro mancata determinazione costituirebbe un ostacolo al completamento del federalismo regionale simmetrico.

2.3. Il federalismo asimmetrico dopo la sentenza n. 192 del 2024

L'autonomia differenziata trova la sua disciplina generale nella legge n. 86 del 2024, il cui art. 3 attribuiva al Governo una delega per determinare i livelli essenziali nelle materie rilevanti ai fini dell'art. 116, terzo comma, Cost., mantenendo nel frattempo applicabile la procedura della legge n. 197 del 2022 e facendo salvo il lavoro già svolto. Proprio questa costruzione è stata investita dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato

⁹Il calendario è ricostruito nella Relazione semestrale 2024 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

¹⁰Corte cost., sent. n. 220 del 2021; il rilievo è ripreso da Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla definizione dei LEP, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2024, in www.upbilancio.it. Il dovere dello Stato di garantire il finanziamento dei livelli essenziali, una volta determinati, è ribadito da Corte cost., sent. n. 194 del 2024.

l'illegittimità di alcune disposizioni decisive, fornendo al contempo precise indicazioni di metodo.¹¹

I passaggi essenziali della pronuncia sono cinque. Primo, i livelli essenziali sono frutto di una scelta politica che deve tener conto delle risorse disponibili, ma non possono essere elusi, perché bilanciano uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie. Secondo, essi vanno distinti dal nucleo minimo incompressibile del diritto, che opera come limite costituzionale assoluto a prescindere da considerazioni finanziarie. Terzo, vanno riferiti a specifiche funzioni e non a intere materie. Quarto, la gradualità è ammessa solo come cronoprogramma di attuazione di livelli essenziali già fissati, eventualmente con obiettivi di servizio intermedi, non come rinvio della loro definizione. Quinto, la spesa storica non può operare come vincolo sostanziale, ma solo come termine di raffronto e come base tecnica per la valutazione dell'impatto finanziario.¹²

Un corollario merita evidenza, perché incide sulla struttura stessa del lavoro istruttorio. La Corte ha riconosciuto che possono configurarsi materie non riconducibili ai livelli essenziali, ma ha precisato che la relativa elencazione va interpretata in senso conforme a Costituzione: anche all'interno di materie astrattamente escluse, l'analisi va condotta funzione per funzione, e quando una funzione attiene a un diritto civile o sociale il livello essenziale va comunque determinato a monte. La distinzione netta tra materie LEP e materie non-LEP ne esce indebolita, a favore di un'analisi granulare per funzioni.¹³ Con la successiva sentenza n. 10 del 2025 la Corte, nel dichiarare inammissibile la richiesta di

¹¹L. 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., art. 3; Corte cost., sent. 3 dicembre 2024, n. 192.

¹²Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punti 9.2, 14 e 22.1 del Considerato in diritto. Sulla distinzione tra nucleo minimo incompressibile e livelli essenziali, v. già Corte cost., sent. n. 275 del 2016. La sentenza n. 192 fa comunque salvo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali, su cui infra, par. 4.

¹³Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del Considerato in diritto.

referendum abrogativo della legge n. 86 del 2024, ha inoltre rilevato che, dopo la sentenza n. 192, si è prodotta una vera e propria paralisi nell'individuazione dei livelli essenziali, perché allo stato non esiste un modo per determinarli finché il legislatore non interviene.¹⁴

2.4. La riforma fiscale come architrave

Il quarto elemento del disegno è la riforma fiscale. La legge n. 111 del 2023 ha una portata che eccede la sola fiscalità territoriale, ma per Regioni ed enti locali tre disposizioni sono cruciali. L'art. 8 prevede il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive, assicurando alle Regioni un gettito equivalente e la continuità del finanziamento sanitario, anche per le Regioni con disavanzi o soggette a piani di rientro. L'art. 13 chiede la piena attuazione del federalismo fiscale regionale tramite revisione del d.lgs. n. 68 del 2011, razionalizzazione dei tributi regionali, territorialità delle entrate e disciplina della compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto. L'art. 14 detta i criteri per la revisione del sistema fiscale di Comuni, Città metropolitane e Province, insistendo su autonomia finanziaria, perequazione, razionalizzazione dei tributi locali, cooperazione nella riscossione e digitalizzazione dei dati.¹⁵

Il punto qualificante è il rapporto di condizionamento reciproco tra riforma fiscale e livelli essenziali. Senza riforma delle fonti di entrata regionali, i livelli essenziali rischiano di restare standard non finanziati; senza livelli essenziali e fabbisogni standard, la riforma delle entrate regionali rischia di ridursi a una riallocazione priva di ancoraggio ai diritti. Una volta fiscalizzati i trasferimenti erariali, sono i livelli essenziali e i connessi costi e fabbisogni standard a divenire il vincolo ordinatore dell'uso delle risorse. La posta in gioco, in termini di politica

¹⁴Corte cost., sent. n. 10 del 2025.

¹⁵L. 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale, artt. 8, 13 e 14.

istituzionale, è il passaggio dalla finanza derivata a una forma di autonomia responsabile e perequata.¹⁶

L'attuazione della delega, tuttavia, procede a velocità differenti. Per i tributi statali è stata ampia e rapida, con numerosi decreti legislativi su fiscalità internazionale, imposte sui redditi, statuto del contribuente, contenzioso, adempimenti, sanzioni, riscossione, tributi indiretti, accise e testate uniche; la legge n. 120 del 2025 ha prorogato il termine generale della delega da ventiquattro a trentasei mesi. Per la fiscalità territoriale, invece, i capitoli strategici, ossia il superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive, la piena attuazione del federalismo fiscale regionale e la riforma dei tributi regionali e locali, restano incompleti e ruotano attorno a uno schema di decreto legislativo, l'Atto del Governo n. 276, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nel maggio 2025 e ancora in corso di esame parlamentare nel 2026.¹⁷ Permane così il rischio di un decentramento di funzioni priva di piena autonomia fiscale.

3. I due percorsi paralleli dei livelli essenziali

3.1. I livelli essenziali per l'autonomia differenziata

Il primo percorso nasce dalla legge di bilancio per il 2023, si sviluppa attraverso il lavoro istruttorio del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali, sul quale ci si soffermerà nella parte 4, e viene poi ridefinito dalla legge n. 86 del 2024 e dalla sentenza n. 192 del 2024. La legge n. 197 del 2022, all'art. 1, commi 791-801-bis, ha introdotto una procedura amministrativa centrata su una Cabina di regia

¹⁶Sull'interconnessione tra fiscalizzazione dei trasferimenti, rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e ancoraggio delle risorse ai livelli essenziali, v. E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., par. 1, e l'audizione della Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 18 giugno 2025.

¹⁷L. 8 agosto 2025, n. 120; Atto del Governo n. 276, recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale, composto da 33 articoli, su cui v. ANCI, Audizione sull'Atto del Governo n. 276, 10 luglio 2025, in www.anci.it.

istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, su un apparato istruttorio tecnico e su successivi atti governativi per la ricognizione normativa e la determinazione dei livelli essenziali, dei relativi costi e fabbisogni standard.¹⁸

Il lavoro istruttorio ha condotto a individuare, sulla base dei diritti garantiti dalla Costituzione e della legislazione vigente, 283 potenziali funzioni o prestazioni riferibili ai livelli essenziali nelle quattordici materie ritenute a tal fine rilevanti tra le ventitré suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., di cui 46 già riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria.¹⁹ Il Comitato ha inoltre esteso l'analisi, attraverso un apposito sottogruppo, alle materie ulteriori rispetto a quelle dell'art. 116, terzo comma, Cost., e ha dedicato un secondo sottogruppo al raccordo con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard: segno che il lavoro non era finalizzato soltanto alla differenziazione, ma al più generale superamento della finanza derivata delle Regioni.²⁰

Dopo la sentenza n. 192 del 2024, il regionalismo differenziato non può più basarsi sulla traslazione di intere materie. Per le Regioni ne derivano almeno tre effetti: un rafforzamento e allungamento della fase istruttoria, perché le funzioni richiedibili vanno analizzate in modo più granulare; un collegamento giuridicamente più stringente tra funzione trasferita e relativo fabbisogno

¹⁸L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791-801-bis; la Cabina di regia si avvale, per l'istruttoria tecnica, della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, con il supporto della società SOSE s.p.a., poi confluita in Sogei, e dell'ISTAT.

¹⁹Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Rapporto finale, dicembre 2024, in www.affariregionali.it, sezione dedicata alla classificazione delle ipotesi ai fini della quantificazione; la classificazione delle 283 ipotesi è ripresa infra, Tabella 1. Le cifre sono quelle del Rapporto finale e non del rapporto intermedio dell'ottobre 2023, la cui ricognizione era ancora parziale sia nel numero delle ipotesi sia negli ambiti considerati. Sulla tassonomia v. anche C.C. Losito, F. Porcelli, I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata, marzo 2025.

²⁰Il sottogruppo 11, coordinato da Giulio Salerno con il supporto dell'ISSIRFA-CNR, ha analizzato le materie ulteriori; il sottogruppo 12 ha curato il raccordo metodologico con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Cfr. Rapporto finale CLEP, cit.

standard; un ingresso più diretto della tutela dell'uniformità dei diritti nel circuito delle intese e del loro finanziamento. Su questa base, nel biennio 2025-2026, il Governo ha presentato un nuovo disegno di legge di delega, concepito come procedura unitaria, con decreti legislativi da adottare entro nove mesi, previa relazione tecnica, parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari, e meccanismo di riesame in caso di rilevata non conformità ai criteri direttivi.²¹

Il nuovo impianto non è privo di criticità. È stato osservato che gli articoli recanti i criteri direttivi presentano una forte eterogeneità nel livello di dettaglio, tale da non superare necessariamente in modo pieno tutti i rilievi della Corte, e che il termine di nove mesi appare troppo stretto per una determinazione robusta e partecipata.²² A ciò si aggiunge una distinzione di percorso significativa: per la tutela della salute il disegno di legge di delega fa eccezione, perché il settore è già presidiato dai livelli essenziali di assistenza, e in parallelo sono stati avviati schemi di intesa preliminare con alcune Regioni in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.²³

Sul piano teorico, la funzione dei livelli essenziali nell'autonomia differenziata è duplice e va tenuta distinta. Da un lato essi operano come garanzia dei diritti, cioè come soglie uniformi di tutela; dall'altro come preconditione della differenziazione, cioè come rete di protezione che salvaguarda condizioni di vita

²¹Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione del 22 gennaio 2026, cit., che osserva come le materie o ambiti potenzialmente interessati siano 14 delle 23 suscettibili di autonomia differenziata.

²²In tal senso le valutazioni di A. ZANARDI sul disegno di legge di delega, 2026; nel corso dell'esame parlamentare più gruppi hanno proposto un sensibile allungamento del termine di delega.

²³Le pre-intese hanno riguardato Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto; v. il dossier dei Servizi studi di Camera e Senato sugli schemi di intesa preliminare, 2026 (AC0494). In sede di Conferenza unificata l'ANCI ha espresso una valutazione non favorevole, ritenendo necessario aggiornare gli atti di iniziativa regionale alla luce della l. n. 86 del 2024 e della sent. n. 192 del 2024; l'UPI ha chiesto il coinvolgimento degli enti locali interessati sulle intese perfezionate.

omogenee a fronte del trasferimento di funzioni. La distinzione è importante perché le due funzioni rispondono a logiche diverse: la prima guarda al cittadino, la seconda al riparto delle competenze. Confonderle significa rischiare di subordinare la garanzia dei diritti alla convenienza della differenziazione.²⁴

3.2. I livelli essenziali nel federalismo regionale simmetrico

Il secondo percorso ha un fondamento diverso ma non meno rilevante. L'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 ha già delineato un procedimento per definire e finanziare i livelli essenziali nelle materie regionali diverse dalla sanità, ma quel procedimento è rimasto a lungo inattuato. Mentre nel regionalismo differenziato il livello essenziale è condizione per trasferire nuove funzioni, qui esso è condizione per dare attuazione piena alle funzioni già regionalizzate e per sostituire in modo coerente la spesa storica con standard oggettivi di fabbisogno. Da ciò discende che le Regioni saranno coinvolte non solo come potenziali beneficiarie di autonomia, ma come amministrazioni già responsabili di diritti sociali e civili da standardizzare, finanziare e monitorare in modo uniforme.²⁵

Questo secondo percorso è quello su cui il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha agito con maggiore forza, perché la milestone sul federalismo fiscale subnazionale richiede proprio l'attuazione del quadro normativo regionale. È anche il percorso in cui la legge n. 199 del 2025 si inserisce, come si vedrà, quale prima sedimentazione legislativa. La sua rilevanza per il dibattito è duplice. Da un lato, mostra che la questione dei livelli essenziali eccede l'autonomia differenziata e riguarda l'intero sistema regionale. Dall'altro, sposta l'attenzione

²⁴La distinzione tra livelli essenziali come garanzia dei diritti e come preconditione del regionalismo differenziato è sviluppata, tra gli altri, da A. ZANARDI nei contributi che hanno accompagnato i lavori istruttori, e ripresa da C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.

²⁵V.E. D'ORLANDO, A. FORTINI, op. cit., e E. D'ORLANDO, F. PORCELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni in Italia: identificazione, finanziamento e prospettive di attuazione*, 2026.

dal piano della titolarità delle competenze a quello della costruzione di basi dati, parametri di costo, sistemi di monitoraggio, cioè agli strumenti che rendono i diritti effettivamente esigibili.

Le due funzioni dei livelli essenziali vanno infine tenute coordinate. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha sottolineato che esse operano in modo diverso nei due contesti: nell'autonomia differenziata sono una preconditione al trasferimento di funzioni; nel federalismo simmetrico servono soprattutto a riequilibrare i divari territoriali. Se non si coordinano questi due piani, e se non li si raccorda con i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio già definiti per i Comuni, il rischio è di costruire architetture parallele, con standard divergenti e incentivi incoerenti.²⁶

Chiarito il quadro dei due percorsi, occorre ora esaminare lo strumento istruttorio che li accomuna: il passaggio dal livello essenziale come nozione giuridica al fabbisogno standard come parametro finanziario.

4. Dal concetto giuridico al parametro finanziario: il lavoro istruttorio del Comitato

4.1. Il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali: istituzione, composizione e funzioni

Lo snodo istituzionale attraverso il quale il livello essenziale ha iniziato a trasformarsi da nozione giuridica in parametro finanziario è il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, comunemente indicato con l'acronimo CLEP. Il Comitato è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023, in attuazione della procedura delineata dall'art. 1, commi 791-801-bis, della legge n. 197 del 2022, con il compito di

²⁶Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione del 22 gennaio 2026, cit.

fornire supporto istruttorio alla Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.²⁷ La sua finalità, coerente con l'impianto della legge di bilancio per il 2023, è duplice: da un lato individuare, sulla base della Costituzione e della legislazione vigente, le prestazioni riconducibili ai livelli essenziali nelle materie suscettibili di autonomia differenziata; dall'altro predisporre le basi conoscitive e metodologiche per la determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard, in raccordo con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Il Comitato è presieduto dal Prof. Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale, ed è stato originariamente composto da sessantuno membri, individuati tra costituzionalisti, amministrativisti, economisti pubblici ed esperti delle singole materie; a seguito di alcune dimissioni e di nuove nomine, la composizione è stata rideterminata in cinquanta componenti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2024, che ne ha altresì disposto la prosecuzione dei lavori.²⁸ L'organizzazione interna riflette l'impostazione per materie: dieci sottogruppi tematici corrispondenti agli ambiti dell'art. 116, terzo comma, Cost., ai quali si sono aggiunti l'undicesimo sottogruppo, dedicato alle materie ulteriori rispetto a quelle della differenziazione, e il dodicesimo, incaricato del raccordo metodologico con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e della classificazione delle prestazioni ai fini della loro quantificazione.²⁹

²⁷d.P.C.m. 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'art. 1, comma 792, della l. 29 dicembre 2022, n. 197.

²⁸Il Comitato si è insediato il 9 maggio 2023; il d.P.C.m. 20 febbraio 2024 ha ridefinito la composizione dell'organo, con effetto dal 1° gennaio 2024, rideterminandone i componenti in cinquanta. Il termine per la conclusione dell'attività istruttorio, originariamente collegato alla procedura della legge di bilancio 2023, è stato fissato al 31 dicembre 2024 dall'art. 15 del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215.

²⁹Rapporto finale CLEP, cit.; il sottogruppo 11 è stato coordinato da Giulio Salerno con il supporto dell'ISSIRFA-CNR.

I risultati del lavoro istruttorio sono consegnati a due documenti: un rapporto intermedio, presentato nell'ottobre 2023, e il Rapporto finale del dicembre 2024, che costituisce oggi la più completa ricognizione delle prestazioni potenzialmente riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. La sentenza n. 192 del 2024, pur incidendo profondamente sulla delega che di quel lavoro avrebbe dovuto costituire lo sbocco, ha espressamente fatto salvo il patrimonio istruttorio e ricognitivo accumulato dal Comitato, che resta quindi la base tecnica di qualunque futura determinazione legislativa dei livelli essenziali, tanto nel percorso asimmetrico quanto in quello simmetrico.³⁰

4.2. Tassonomia delle prestazioni e metodologie di quantificazione

Sul piano del metodo, il contributo del Comitato muove da una constatazione semplice da enunciare e complessa da risolvere: senza traduzione finanziaria, i livelli essenziali restano principi non operativi. La determinazione del livello essenziale attiene a due componenti, l'identificazione delle prestazioni costituzionalmente dovute e la determinazione del livello da assicurare uniformemente, entrambe rimesse a valutazioni politiche del legislatore statale. Il compito tecnico, affidato al Comitato e alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, è fornire al decisore politico schede e prototipi che consentano di scegliere tra varianti, sia sulla platea dei beneficiari sia sul livello e sulla qualità della prestazione. L'elemento discriminante, dal punto di vista economico-statistico, è il grado di misurabilità delle prestazioni.³¹

³⁰Corte cost., sent. n. 192 del 2024; il lavoro istruttorio è salvaguardato anche dalla proroga dell'attività istruttoria presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie disposta dalla normativa sui termini.

³¹Rapporto finale CLEP, cit., sezione dedicata al coordinamento tra livelli essenziali e fabbisogni standard. Il Comitato definisce il livello essenziale come un obbligo di dare, di

Su questa base, il lavoro istruttorio ha proposto una classificazione delle prestazioni in tre tipologie principali, secondo la natura del beneficiario e del vincolo: livelli essenziali a beneficio individuale, a beneficio collettivo, e relativi a regole e vincoli nazionali. A queste si aggiungono, sul piano della contabilità, le ipotesi attinenti ai livelli essenziali di assistenza sanitaria e quelle che richiedono un supplemento di indagine. Il quadro complessivo delle 283 ipotesi, riferite alle quattordici materie rilevanti ai fini dei livelli essenziali nel perimetro dell'art. 116, terzo comma, Cost., quali risultano dal Rapporto finale del dicembre 2024, è riepilogato nella tabella 1 che segue; le cifre non coincidono con quelle, inferiori, del rapporto intermedio dell'ottobre 2023, riferite a una ricognizione ancora parziale.

Alla classificazione corrisponde una pluralità di metodologie di quantificazione, perché non esiste un'unica tecnica valida per tutti i livelli essenziali. In presenza di ampia misurabilità, il fabbisogno standard discende dal prodotto tra prestazioni e costo standard, dove il costo standard è a sua volta funzione del contesto territoriale e degli standard di servizio. In assenza di misurabilità prestazionale, la stima si riduce a un coefficiente di riparto ottenuto dalla media ponderata di variabili di contesto, con pesi rimessi a una scelta politica supportata dall'istruttoria tecnica. Le due relazioni delimitano lo spazio entro cui il decisore sceglie l'intensità del servizio e l'ampiezza della platea.³²

Tabella 1. Classificazione delle 283 ipotesi di livelli essenziali (CLEP, 2024)

Tipologia	Ipotesi
A beneficio individuale	28

fare o di astenersi posto a carico dei pubblici poteri, dotato di una dimensione necessariamente finanziaria; cfr. C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.

³²Le due formalizzazioni, fabbisogno come prodotto di prestazioni e costo standard e fabbisogno come media ponderata di variabili di contesto, sono sviluppate nel Rapporto finale CLEP, cit., a partire dall'esperienza dei fabbisogni standard comunali fondati sul Regression Cost Base Approach; cfr. anche E. D'Orlando, F. Porcelli, op. cit.

Tipologia	Ipotesi
A beneficio collettivo	71
Relativi a regole e vincoli nazionali	93
Attinenti ai LEA	46
Che richiedono supplemento di indagine	45
Totale	283

Fonte: Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, Rapporto finale, dicembre 2024.

Conviene ordinare le tecniche in sei modelli, perché la scelta tra essi non è neutrale: determina la distribuzione territoriale delle risorse, il grado di pressione perequativa e l'effettiva esigibilità del diritto. Il primo è lo standard normativo diretto, applicabile quando il diritto è già descritto in termini operativi. Il secondo è il costo standard unitario per utente, adatto ai servizi con platea definita. Il terzo è il fabbisogno monetario econometrico, di forte potenza redistributiva ma dipendente dalla qualità dei dati, di tipo Regression Cost Base Approach (RCA). Il quarto è il sistema di obiettivi di servizio intermedi, utile per gestire la transizione verso il livello essenziale. Il quinto è il modello semplificato di riparto, di tipo Representative Expenditure System (RES), per le prestazioni non direttamente misurabili. Il sesto è la quota capitaria pesata, propria della sanità, semplice ma collegata in modo imperfetto ai livelli essenziali di assistenza.

Tabella 2. Le sei famiglie di metodi di quantificazione

Metodo	Unità di analisi	Punto di forza	Rischio principale
Standard normativo diretto	prestazione o funzione	chiarezza giuridica	copertura finanziaria insufficiente
Costo standard unitario	utente	comparabilità interregionale	differenze territoriali di costo
Fabbisogno monetario	ente o	forte potenza	dipendenza dai dati

Metodo	Unità analisi	di	Punto di forza	Rischio principale
econometrico (RCA)	territorio		redistributiva	
Obiettivi di servizio	ente territorio	o	transizione gestibile	rinvio permanente
Riparto semplificato (RES)	ente territorio	o	applicabilità ampia	legame debole con la prestazione
Quota capitaria pesata	ente territorio	o	semplicità operativa	collegamento imperfetto con i LEA

Fonte: elaborazione su Rapporto finale CLEP 2024 e materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Un punto va sottolineato, perché orienta tutta la parte applicativa del lavoro. La scelta del metodo non è una questione meramente tecnica, ma una scelta distributiva. Il punto non è, però, sostituire il riparto top-down con un procedimento bottom-up: a risorse date, il vincolo di bilancio governa in ogni caso l'allocazione territoriale. Il punto è quale dei due passaggi venga per primo. Dove esistono costi standard, l'approccio bottom-up consente di stimare ex ante il livello di spesa associato a una determinata offerta del servizio e rende quindi il riparto una decisione informata, nella quale il livello di servizio garantito è dichiarato in modo esplicito; dove i costi standard mancano, il coefficiente di riparto assorbe la determinazione del livello essenziale e la rende opaca. La discrezionalità politica è massima in assenza di costi standard e si riduce a mano a mano che la prestazione diventa misurabile: è questa, e non l'opposizione tra i due schemi, la variabile che il gradiente settoriale della parte 6 mette in evidenza. È con questo apparato metodologico, ereditato dal lavoro del Comitato, che si può ora leggere il primo intervento legislativo organico: la legge n. 199 del 2025.

5. La legge n. 199 del 2025: un capitolo autonomo

La legge di bilancio per il 2026 compie un salto di qualità. I commi 696-714 dell'art. 1 richiamano espressamente l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011 e disciplinano i livelli essenziali sulla base di macroaree di intervento omogenee, definendone costi, fabbisogni standard e metodologie di monitoraggio, efficienza e appropriatezza. È la prima volta che il paradigma composto da livelli essenziali, costi standard, fabbisogni standard e monitoraggio viene trasposto in modo organico nell'ordinamento regionale per le materie diverse dalla sanità.³³

L'architettura è chiara. Il comma 697 fa salvi i livelli essenziali di assistenza in sanità, qualificandoli come livelli essenziali ai fini del nuovo impianto. I commi 699-705 istituiscono un Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (di seguito anche LEPS), fondato sul livello di spesa di riferimento a livello di Ambito territoriale sociale e sul fabbisogno standard monetario di Ambito. I commi 706-711 introducono il livello essenziale, e nella fase transitoria l'obiettivo di servizio, relativo all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni e degli studenti con disabilità. I commi 712-714 intervengono infine sul diritto allo studio universitario.³⁴ Vi confluiscono, sul piano del finanziamento, strumenti già introdotti dalle precedenti leggi di bilancio: in particolare il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi e il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, istituiti dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213.³⁵

Il significato sistemico va oltre i singoli settori. La legge n. 199 del 2025 colloca le Regioni dentro un circuito più esigente di responsabilità: non basta più una competenza formale sulla materia, ma occorre contribuire alla costruzione di basi dati, parametri di costo, sistemi di monitoraggio, registri territoriali e meccanismi

³³L. 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, commi 696-714.

³⁴L. n. 199 del 2025, art. 1: comma 697 (livelli essenziali di assistenza); commi 699-705 (Sistema di garanzia dei LEPS); commi 706-711 (assistenza per l'autonomia e la comunicazione); commi 712-714 (diritto allo studio universitario).

³⁵L. 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 496, lett. a) (Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi), e comma 210 (Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità).

di verifica del raggiungimento degli standard. Il federalismo regionale cessa così di essere percepito come mera autonomia di spesa e diventa un sistema di accountability multilivello. In questa lettura, la legge opera non come intervento settoriale isolato, ma come anticipo normativo del nuovo modello di federalismo fiscale regionale e come punto di saldatura tra la riforma fiscale, ancora incompiuta sul versante territoriale, e la determinazione dei livelli essenziali. Quanto questo salto di qualità sia però diseguale tra i settori è ciò che gli approfondimenti che seguono intendono mostrare.

6. Gli approfondimenti settoriali: un gradiente di maturità

Le materie regionali diverse dalla sanità non si trovano allo stesso stadio di attuazione. Conviene leggerle come un gradiente di maturità, che muove dal settore più avanzato a quello più fermo: i servizi sociali, dove il Sistema di garanzia introduce livelli essenziali quantitativi, una soglia di spesa per ambito territoriale sociale e un meccanismo sanzionatorio, e dove il dibattito tecnico è ormai settimanale; l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, che sperimenta la transizione dall'obiettivo di servizio al livello essenziale con una base empirica già disponibile; il diritto allo studio universitario, che dispone di un livello essenziale normativamente già definito ma di un finanziamento incoerente; l'istruzione e la formazione professionale, priva di livello essenziale quantitativo e di perequazione; il trasporto pubblico locale, dove alla previsione normativa di livelli essenziali di natura infrastrutturale non ha mai fatto seguito una loro effettiva definizione. Il criterio ordinatore è dunque lo stato dell'arte, e non l'importanza relativa dei settori: la sequenza mostra come il medesimo metodo produca esiti diversissimi a seconda della disponibilità di dati, della decisione politica e della capacità amministrativa.

6.1. I livelli essenziali delle prestazioni sociali: il settore più avanzato

Il settore sociale è quello in cui la legge n. 199 del 2025 introduce l'innovazione più netta ed è, allo stato, il cantiere più avanzato e più dinamico. Il Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, istituito dal comma 699 al fine di garantire, in condizioni di efficienza e appropriatezza, un'offerta omogenea dei servizi sull'intero territorio nazionale, poggia su due grandezze distinte, poste in rapporto di continenza: il livello di spesa di riferimento dell'Ambito territoriale sociale, definito dal comma 701 come somma dei fabbisogni standard monetari dei comuni che ne fanno parte, e il fabbisogno standard monetario di Ambito, concepito come evoluzione più ampia, capace di incorporare anche prestazioni oggi finanziate fuori dalla perequazione comunale e destinato a divenire, in prospettiva, il criterio prevalente di attribuzione e perequazione delle risorse.³⁶

Lo stato dell'arte è misurabile con precisione. Secondo gli aggiornamenti della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il fabbisogno standard teorico dei servizi sociali comunali, stimato con modello econometrico sul benchmark dei comuni più performanti, ammonta a 5,9 miliardi di euro per le Regioni a statuto ordinario, mentre il fabbisogno standard monetario, cioè la base concretamente perequata attraverso capacità fiscale, Fondo di solidarietà comunale e Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, è pari a 4,8 miliardi; il fabbisogno comunale intercetta oltre il 90 per cento della spesa sociale complessiva. La soglia di spesa di riferimento crescerà fino al 2030, via via che confluirà a regime il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, la cui dotazione complessiva a regime è destinata a superare i 763 milioni, cui si aggiungono 200 milioni annui dal

³⁶L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 699-705. La scelta dell'Ambito territoriale sociale come riferimento discende dall'art. 8, comma 3, lett. a), della l. n. 328 del 2000, che ne affida alle Regioni la determinazione.

2027 per l'équipe multidisciplinare.³⁷ Il comma 700 fissa inoltre livelli essenziali quantitativi verificabili: un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, uno psicologo ogni 30.000, un educatore ogni 20.000, un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti.³⁸

La dinamica attuativa conferma che il settore è in pieno movimento. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione dei livelli di spesa di riferimento era previsto entro il 30 giugno 2026, termine scaduto senza che il decreto risultasse adottato alla data di chiusura del presente lavoro, di concerto con il Ministro del lavoro e con il Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza unificata; entro dodici mesi sono attesi i decreti ministeriali sui sistemi di monitoraggio ed entro i successivi sei le modalità specifiche di verifica; dal 2027 opera il meccanismo sanzionatorio, che rinvia alle procedure di commissariamento già previste per gli obiettivi di servizio comunali; il monitoraggio si articola su due livelli, il primo sulla soglia di spesa, calcolata sulle voci della missione 12 dei bilanci al netto dei trasferimenti reciproci e delle spese sanitarie, il secondo sui livelli essenziali quantitativi.³⁹

La vivacità del settore si misura anche dal dibattito scientifico che il primo livello essenziale quantitativo, l'ora settimanale di assistenza domiciliare, ha immediatamente generato. Da un lato è stato stimato che garantire l'ora ai soli

³⁷Il fabbisogno standard teorico è aggiornato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard a gennaio 2026, quello monetario è riferito al triennio 2025-2027. L'incremento di 200 milioni annui per l'équipe multidisciplinare è disposto dal comma 704 della Legge di Bilancio per il 2026.

³⁸Lo standard dell'assistente sociale riprende l'art. 1, comma 797, della l. 30 dicembre 2020, n. 178. È il passaggio, secondo la formula di V. CAIOLFA, 2025, da livelli essenziali «narrativi» a livelli essenziali «deterministici».

³⁹L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 701, 702 e 703; quest'ultimo rinvia all'art. 1, commi 498 ss., della l. n. 213 del 2023. Il Report tecnico LEPS, cit., prospetta per la Commissione tecnica un approccio in due fasi: nella prima il livello di spesa di riferimento è determinato con i fabbisogni standard monetari comunali vigenti; nella seconda il fabbisogno standard monetario di Ambito, integrato con variabili connesse ai LEPS specifici, diverrà il criterio prevalente di perequazione.

titolari di indennità di accompagnamento richiederebbe oltre 80 milioni di ore annue e più di 2 miliardi di euro, a fronte di un Fondo per le non autosufficienze di circa 935 milioni; dall'altro è stato osservato che l'intensità media già erogata dai Comuni ai propri utenti effettivi è di circa due ore settimanali, sicché il riferimento normativo opererebbe come obiettivo di servizio. Una lettura di sistema mostra che la spesa pubblica per la non autosufficienza ammonta nel 2024 a 35,4 miliardi, pari all'1,61 per cento del PIL, ripartiti tra componente sanitaria regionale, indennità di accompagnamento e comparto comunale, e che, misurata sull'insieme dei canali pubblici, la copertura media nazionale supera la soglia; il vero nodo attuativo è la disomogeneità territoriale, che la perequazione del solo comparto comunale non può risolvere.⁴⁰ Nessun altro settore regionale conosce oggi una simile densità di norme, dati e discussione: è la prova che il paradigma, dove applicato, mette in moto il sistema.

6.2. L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione: la transizione in corso

L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni e degli studenti con disabilità è il caso che meglio illustra il passaggio, attualmente in corso, dall'obiettivo di servizio al livello essenziale. I commi 706 e 707 introducono un livello essenziale che, a regime dal 2028, deve garantire un supporto adeguato, permanente e personalizzato in misura corrispondente alle ore previste nel piano educativo individualizzato; nelle more dell'istituzione di un registro nazionale, da realizzare entro il 31 dicembre 2027, il comma 709 individua per il biennio 2026-

⁴⁰ Per il dibattito: L. PELLICCIA, *Sui LEPS per la non autosufficienza mancano ancora garanzie*, in *lavoce.info*, 2026; F. PESARESI, 2026; F. PASQUINELLI, 2025. Per la lettura di sistema e i dati sulla spesa per Long-Term Care (elaborazione su MEF-RGS, Rapporto n. 26/2025), v. F. PORCELLI, *Un'ora settimanale di assistenza per le persone non autosufficienti: il Sistema di Garanzia dei LEPS al di là del comparto comunale*, giugno 2026.

2027 un obiettivo di servizio, parametrato a una misura media annua di cinquanta ore per studente certificato e da conseguire nei limiti delle risorse disponibili: una formulazione che qualifica il dato come obiettivo di riferimento per l'allocazione delle risorse, e non come soglia direttamente esigibile dal singolo beneficiario.⁴¹ La distinzione strutturale è tra primo e secondo ciclo: il comparto comunale riguarda il primo ciclo, quello regionale il secondo, e il modello transitorio combina il Fondo unico per l'inclusione con, per il lato comunale, risorse perequate attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi.

Il modello transitorio va letto insieme ai canali che lo alimentano, perché da questi dipende la sua effettiva capacità perequativa. Sul lato regionale, relativo al secondo ciclo, il finanziamento passa per il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità; sul lato comunale, relativo al primo ciclo, le risorse sono perequate attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ossia dentro il circuito che già applica fabbisogni standard, monitoraggio e obiettivi di servizio. L'asimmetria è evidente: il comparto comunale disponeva già, prima della legge n. 199 del 2025, di una filiera completa di dati, riparto e verifica, mentre per il secondo ciclo l'obiettivo di servizio precede la costruzione della base informativa che dovrebbe misurarne il raggiungimento. Il registro nazionale non è quindi un adempimento accessorio, ma la preconditione del passaggio dall'obiettivo di servizio al livello essenziale a regime dal 2028: fino alla sua entrata in funzione il monitoraggio del comparto regionale resta affidato a

⁴¹L. n. 199 del 2025, art. 1, commi 706-711; il rinvio per il piano educativo individualizzato è all'art. 7 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66. Il registro nazionale è previsto dal comma 708. Il comma 709 subordina il conseguimento dell'obiettivo di servizio per il biennio 2026-2027 ai limiti delle risorse finanziarie disponibili, sicché la misura media annua di cinquanta ore per studente certificato opera come parametro di riferimento per l'allocazione delle risorse e non come soglia rigida di spesa; la quantificazione è ripresa e commentata nella documentazione tecnica di accompagnamento.

rilevazioni non omogenee, con il rischio che la scadenza del 2028 sia raggiunta con uno standard formalmente vigente e materialmente non verificabile.

La Regione entra qui per la prima volta come ente direttamente responsabile di un livello essenziale di nuova generazione, quello del secondo ciclo: non più solo coordinatore, ma destinatario di uno standard che richiede misurazione delle ore, monitoraggio e, a regime, piena copertura informativa tramite registro nazionale.

6.3. Il diritto allo studio universitario: un livello essenziale risalente, un finanziamento incoerente

Il diritto allo studio universitario occupa una posizione intermedia nel gradiente: il livello essenziale esiste da oltre un decennio, relativo alla determinazione del livello e dei criteri di accesso alla borsa di studio, ma il suo finanziamento resta incoerente. L'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, nelle more della completa definizione dei livelli essenziali, copre il fabbisogno finanziario attraverso tre fonti: il Fondo integrativo statale, il gettito della tassa regionale per il diritto allo studio, con importo standard di 140 euro, e risorse proprie regionali in misura almeno pari al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo.⁴² Due sono le incoerenze di disegno. La prima è che il costo standard per studente della borsa, pure previsto dal medesimo decreto, non è mai stato attuato, sicché il finanziamento resta ancorato alla spesa storica. La seconda è che il riparto del Fondo integrativo, per l'85 per cento proporzionale ai fabbisogni netti e per il 15 per cento premiale a favore delle Regioni che impiegano risorse proprie oltre la soglia, rovescia in parte la logica perequativa, assegnando risorse aggiuntive alle Regioni che già spendono di più, di norma le più dotate di risorse.

⁴²D.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, art. 18. La clausola «nelle more della completa definizione dei livelli essenziali» opera dal 2012, a conferma di una transitorietà divenuta strutturale.

Nonostante la quantificazione del fabbisogno regionale sia in parte già in essere e i commi 712-714 della legge n. 199 del 2025 siano tornati a intervenire sul comparto, il settore resta esposto a tensioni crescenti, perché l'aumento degli studenti idonei e la rivalutazione degli importi delle borse fanno crescere il fabbisogno più rapidamente delle fonti storiche, e lo scostamento, in assenza di un costo standard pienamente attuato, non è né misurato né perequato adeguatamente. Il diritto riconosciuto rischia così di non tradursi in uniformità di accesso alla borsa: è il caso speculare all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, dove il problema è organizzativo, mentre qui è di disegno del finanziamento.

6.4. L'istruzione e la formazione professionale: un cantiere fermo

L'istruzione e la formazione professionale rappresenta, tra le materie considerate, uno dei casi più arretrati: non esistono, ad oggi, né un livello essenziale quantitativo definito né un meccanismo perequativo strutturato, e il finanziamento resta frammentato e ancorato a fonti storiche, privo di un costo standard condiviso. La stessa misurazione della spesa pone problemi, perché i dati di bilancio sono parziali e le stime si fondano sui costi storici per allievo applicati agli iscritti monitorati dall'INAPP. A ciò si aggiunge il dualismo istituzionale del sistema: con riferimento all'anno formativo 2019-2020 (antecedente alla pandemia), il 60 per cento circa degli iscritti si concentrava nei centri di formazione professionale regionali e il 40 per cento negli istituti professionali statali in regime di sussidiarietà, sicché la quantificazione del

fabbisogno e la perequazione non possono prescindere dalla separazione dei due canali.⁴³

Che il blocco non sia tecnico lo dimostra proprio la simulazione predisposta dal CINSEDO, che vale come esercizio di metodo: delimitato il perimetro del livello essenziale al diritto-dovere di istruzione e formazione, esclusi i percorsi di istruzione tecnica superiore e l'apprendistato professionalizzante, e assunta come base di costo l'unità di costo standard europea, aggiornata a 6.654 euro per allievo, il fabbisogno standard regionale è pienamente calcolabile e su di esso si possono costruire riparto e perequazione come negli altri comparti.⁴⁴ Ciò che manca non è lo strumento, ma la decisione politica di fissare il livello essenziale quantitativo in termini di potenziali studenti e di attivare la perequazione: è la conferma più netta che, a valle del metodo, il vincolo è di volontà e di capacità, non di tecnica.

6.5. Il trasporto pubblico locale: il settore più fermo

Il trasporto pubblico locale è il settore in cui la distanza tra previsione normativa e parametro finanziario è massima. La funzione è stata trasferita alle Regioni dal d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, e l'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 la include tra le materie dei livelli essenziali regionali con riferimento alla sola spesa in conto capitale, collegandola alla perequazione infrastrutturale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; la spesa corrente di esercizio è invece governata dai livelli adeguati di servizio previsti dalla legge n. 42 del 2009, e non da livelli essenziali in senso proprio. La stessa legge n. 42 colloca peraltro il comparto in

⁴³La frammentazione informativa e finanziaria del comparto, e la distinzione tra centri di formazione professionale regionali e istituti professionali statali in sussidiarietà, sono documentate nella simulazione predisposta dalla struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni presso il CINSEDO, riferita all'anno formativo 2019-2020.

⁴⁴Simulazione CINSEDO, cit.; l'unità di costo standard è derivata dai parametri europei.

posizione ibrida tra l'art. 8, relativo alle funzioni riconducibili ai livelli essenziali, e l'art. 9, relativo alle altre: un'ambiguità di fondo mai sciolta.⁴⁵

Lo stato dell'arte conferma un'attuazione perennemente rinviata. La riforma del 2023 ha previsto il riparto del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale per metà sui costi standard e per metà sui livelli adeguati di servizio; ma i costi standard, pur definiti sin dal 2018, sono rimasti di fatto inapplicati, e nelle more il Fondo è stato ripartito sulla spesa storica del 2020, confermata negli anni successivi.⁴⁶ L'esito è una portata perequativa modesta e il permanere dei divari di offerta tra le regioni: un modello corretto sulla carta, applicato a metà nei fatti. È il settore in cui la retorica dei livelli essenziali precede ancora, in misura più vistosa, la costruzione del parametro finanziario, e chiude il gradiente sul versante opposto rispetto ai servizi sociali.

7. Gli impatti sui livelli di governo: comparto regionale e comparto comunale a velocità diverse

7.1. Il vincolo macrofinanziario comune

Gli effetti delle due deleghe non si distribuiscono in modo uniforme tra i livelli di governo, e la loro analisi richiede di distinguere il piano finanziario, quello organizzativo e quello istituzionale. Il punto di partenza, comune a tutti i comparti, è un vincolo macrofinanziario stringente: nello stesso momento in cui si discute di maggiore autonomia, il quadro di finanza pubblica per il periodo 2025-2029 impone alle autonomie territoriali un contributo complessivo di 7,780 miliardi di

⁴⁵D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422; d.lgs. n. 68 del 2011, art. 13; l. n. 42 del 2009, artt. 8 e 9. Sulla correlazione tra livelli essenziali e fabbisogni anche in conto capitale, v. la Relazione semestrale 2024 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁴⁶I criteri di riparto a costi standard sono stati definiti con d.m. n. 157 del 2018; sull'applicazione di fatto ancorata alla spesa storica, v. la ricostruzione svolta nei materiali della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

euro, di cui 4,110 a carico delle Regioni a statuto ordinario, 2,170 delle Regioni a statuto speciale, 1,350 dei Comuni e 150 milioni di Province e Città metropolitane. La distribuzione dell'onere non appare chiaramente giustificata dalla dinamica della spesa, e le tutele approntate per le spese relative a funzioni fondamentali e materie con livelli essenziali risultano ancora limitate.⁴⁷ Su questo sfondo comune, i due comparti principali procedono però a velocità nettamente diverse.

7.2. Il comparto regionale: il livello di governo più indietro

Il comparto regionale è, paradossalmente, quello a cui le riforme si rivolgono con maggiore ambizione e quello in cui l'attuazione è più arretrata. Il federalismo regionale disegnato dal d.lgs. n. 68 del 2011, con fiscalizzazione dei trasferimenti, compartecipazioni ancorate alla territorialità e perequazione su costi e fabbisogni standard, è rimasto inattuato per quasi quindici anni; il veicolo del suo completamento, l'Atto del Governo n. 276, è ancora in itinere, e la Corte costituzionale ha definito improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo regionale.⁴⁸ A pesare è anche la composizione dei bilanci: per le Regioni a statuto ordinario, nel periodo 2016-2023, la spesa complessiva è cresciuta di 25,5 punti percentuali rispetto al 2016, trainata dalla spesa corrente sanitaria, con 14,9 punti, e dalla spesa in conto capitale, con 3,9 punti, mentre le componenti riferibili alle materie con livelli essenziali diverse dalla sanità crescono di soli 2,5 punti.⁴⁹

⁴⁷Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2025, in www.upbilancio.it.

⁴⁸Corte cost., sent. n. 45 del 2025; nello stesso senso, sent. n. 192 del 2024. L'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede a regime una perequazione che copra i fabbisogni standard per le materie con livelli essenziali e riduca le differenze di capacità fiscale in misura non inferiore al 75 per cento per le altre; la mappatura dei fondi statali da fiscalizzare è stata completata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel dicembre 2023.

⁴⁹ Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione sull'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2025, cit.

L'espansione di autonomia nei settori non sanitari si innesterebbe quindi in bilanci già fortemente condizionati da sanità, investimenti e vincoli macrofiscali.

Gli approfondimenti settoriali della parte 6 restituiscono la stessa immagine dal basso: con l'eccezione del sociale, dove il Sistema di garanzia è in costruzione, e in parte dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, le materie regionali oscillano tra livelli essenziali risalenti ma non finanziati coerentemente, come il diritto allo studio, e livelli essenziali mai determinati, come la formazione professionale e il trasporto pubblico locale. Il comparto regionale sconta inoltre un ritardo informativo: mancano, per le Regioni, basi dati omogenee su costi e servizi paragonabili a quelle comunali, e senza dati non vi è la concreta possibilità di identificare a monte i fabbisogni standard e a valle, perequazione. Il rischio, segnalato anche in sede tecnica, è che il divario tra comparto comunale avanzato e comparto regionale arretrato si ampli anziché ridursi, se la fiscalizzazione e i costi standard regionali non saranno attuati nei tempi previsti dal PNRR.

7.3. Il comparto comunale: il laboratorio più avanti

Il comparto comunale rappresenta, all'opposto, il laboratorio in cui il paradigma dei livelli essenziali è già operativo. I fabbisogni standard sono applicati dal riparto del Fondo di solidarietà comunale a partire dal 2015, sulla base del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, con dati resi pubblici attraverso la piattaforma OpenCivitas; la perequazione è in transizione dalla spesa storica ai fabbisogni standard, con una percentuale del 68 per cento nel 2026 e il completamento previsto nel 2030; gli obiettivi di servizio operano dal 2021 su tre linee vincolate, servizi sociali, asili nido e trasporto degli studenti con disabilità.⁵⁰ In risposta al

⁵⁰ D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216; le tre linee vincolate sono previste dall'art. 1, comma 449, lett. d-quinquies), d-sexies) e d-octies), della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come integrato dalla l. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 172 e 174.

monito della Corte costituzionale, che aveva stigmatizzato l'apposizione di vincoli di destinazione su risorse del fondo perequativo generale, il legislatore ha trasferito queste risorse nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ricondotto all'art. 119, quinto comma, Cost.⁵¹

Le grandezze finanziarie confermano la maturità del comparto: le risorse per gli obiettivi di servizio crescono dai 216 milioni del 2021 a 1.984 milioni a regime nel 2030, di cui 1.100 per i nidi, 764 per la componente relativa agli altri servizi sociali e 120 per il trasporto degli studenti con disabilità (importo, quest'ultimo, da non confondere con la dotazione complessiva del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi richiamata nel paragrafo 6.1); il target dei nidi è fissato al 33 per cento di copertura entro il 2027, con un salto delle risorse dedicate da 450 a 1.100 milioni nel biennio 2026-2027; il trasporto degli studenti con disabilità è parametrato a un costo standard nazionale di 4.383,58 euro per utente nel 2026.⁵² Il comparto dispone dunque dell'intera filiera: dati comparabili, obiettivi quantitativi, fabbisogni standard, allocazione delle risorse sul divario, monitoraggio, fino all'enforcement con potere sostitutivo esercitato attraverso la previsione di commissariamento degli enti non adempienti. È esattamente il modello che la legge n. 199 del 2025 esporta al Sistema di garanzia dei LEPS e all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione.

Proprio perché più avanti, il comparto comunale mostra in modo chiaro un altro tipo di ostacolo: la capacità amministrativa. Con riferimento ai servizi sociali, nel 2024 il 43,6 per cento dei Comuni era tenuto a rendicontare l'impiego delle risorse aggiuntive ricevute per colmare il divario rispetto al fabbisogno standard e l'8,9 per cento è stato commissariato per mancato raggiungimento dell'obiettivo di

⁵¹Corte cost., sent. n. 71 del 2023; il Fondo speciale è stato istituito dall'art. 1, comma 496, della l. n. 213 del 2023. Sulla legittimità di un modello di perequazione comunale non esclusivamente verticale, v. Corte cost., sent. n. 63 del 2024.

⁵²Per la dinamica delle risorse, v. C.C. LOSITO, F. PORCELLI, op. cit.; per il target dei nidi, l'art. 1, comma 172, della l. n. 234 del 2021; per il costo standard del trasporto, la ricostruzione di IRPET, *Federalismo in Toscana*, n. 3/2026, in www.irpet.it.

servizio, secondo gli indicatori regionali riportati nella Tabella 3.⁵³ La vera disuguaglianza territoriale che emerge, quindi, in un sistema che standardizza regole e risorse, non è più solo nelle dotazioni, ma nella capacità di trasformare risorse equivalenti in prestazioni comparabili.

7.4. L'evidenza territoriale dei divari

La dimensione territoriale dei divari può essere apprezzata su base sistematica grazie alla base informativa generata dal trinomio livelli essenziali, fabbisogni standard e monitoraggio, ormai entrata nella documentazione ufficiale di finanza pubblica: il Documento di finanza pubblica 2026 dedica ai servizi sociali comunali un focus che assume il comparto sociale dei comuni come esempio della capacità del sistema dei livelli essenziali di fotografare i divari territoriali nell'erogazione dei servizi.⁵⁴ La tabella 3 che segue ne riporta gli indicatori regionali. Il fabbisogno standard monetario dei servizi sociali comunali al 2027 è pari, nella media nazionale, a 98,2 euro per abitante; le risorse aggiuntive necessarie al suo raggiungimento, già stanziato attraverso il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, ammontano a 13,6 euro per abitante, pari al 13,8 per cento del fabbisogno, con un gradiente territoriale netto in percentuale del fabbisogno: dal 3,2 per cento del Veneto e dal 4,3 per cento della Lombardia si sale al 35,6 per cento della Campania e al 46 per cento della Calabria. Alla concentrazione meridionale del divario di risorse corrisponde quella dell'esclusione dal servizio: la popolazione residente in comuni con spesa sociale nulla è il 10,4 per cento del totale nazionale, ma supera

⁵³ Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di finanza pubblica 2026, Tavola R1 (v. infra, Tabella 3).

⁵⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di finanza pubblica 2026, focus «I LEP come strumento di monitoraggio dei divari territoriali: il caso dei servizi sociali». I dati regionali richiamati nel testo e riportati in Tabella 3 sono tratti dalla Tavola R1 del medesimo documento.

il 20 per cento in Molise, Campania, Basilicata e Sicilia, a fronte di valori intorno al 4 per cento in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Umbria.

Le ultime due colonne della tabella 3 illustrano il funzionamento della filiera di monitoraggio e di intervento sostitutivo. Il 43,6 per cento dei comuni, avendo ricevuto risorse aggiuntive per colmare il divario rispetto al fabbisogno standard, è tenuto a rendicontarne l'impiego per il potenziamento dei servizi sociali, con punte dell'80,9 per cento in Campania e del 76,2 per cento in Calabria; l'8,9 per cento dei comuni è stato commissariato nel 2024 per mancato raggiungimento dell'obiettivo di servizio, con una concentrazione altrettanto netta, che va dal 30,9 per cento della Calabria e dal 25,1 per cento della Campania allo zero dell'Emilia-Romagna e a valori inferiori al 2 per cento in Lombardia e Veneto. La lettura che la stessa documentazione ufficiale trae da questi dati coincide con la tesi di questo lavoro: la convergenza territoriale non è soltanto una questione di risorse finanziarie, perché l'aumento dei trasferimenti è condizione necessaria ma non sufficiente se gli enti non dispongono delle capacità organizzative e gestionali per tradurre la spesa in servizi effettivi.

Tabella 3. Obiettivi di servizio dei servizi sociali comunali: fabbisogno standard, risorse aggiuntive e monitoraggio, indicatori regionali

Regione	Fabbisogno standard monetario al 2027 (euro per abitante)	Risorse aggiuntive (euro per abitante)	Risorse aggiuntive (% del fabbisogno)	Popolazione con spesa sociale nulla, 2023 (%)	Comuni con obbligo di rendicontazione (%)	Comuni commissariati nel 2024 (%)
Piemonte	95,5	8,5	8,9	4,3	55,4	5,8
Lombardia	88,8	3,8	4,3	4,2	19,4	2,1
Veneto	87,7	2,8	3,2	7,7	18,8	1,4

Regione	Fabbisog no standard monetari o al 2027 (euro per abitante)	Risorse aggiunti ve (euro per abitant e)	Risorse aggiuntiv e (% del fabbisog no)	Popolazio ne con spesa sociale nulla, 2023 (%)	Comuni con obbligo di rendicontazi one (%)	Comuni commissar iati nel 2024 (%)
Liguria	112,4	4,9	4,4	6,2	59,4	11,1
Emilia- Romagn a	99,2	5,6	5,6	4,9	13,9	0,0
Toscana	99,9	5,6	5,6	6,2	39,2	4,4
Umbria	98,5	13,2	13,4	4,1	63,0	3,3
Marche	89,8	5,0	5,6	6,7	26,2	3,1
Lazio	113,4	9,4	8,3	11,0	56,6	11,9
Abruzzo	89,5	18,3	20,5	9,5	50,2	13,1
Molise	83,8	15,8	18,9	22,0	72,8	22,1
Campan ia	95,4	34,0	35,6	21,4	80,9	25,1
Puglia	96,5	18,7	19,4	14,2	67,3	11,7
Basilicat a	84,5	18,3	21,6	28,2	55,0	14,5
Calabria	88,2	40,6	46,0	15,0	76,2	30,9
Sicilia	118,9	35,3	29,7	25,5	56,0	5,8
Sardegna	108,4	8,0	7,4	1,1	14,6	12,0
Italia	98,2	13,6	13,8	10,4	43,6	8,9

Fonte: Documento di finanza pubblica 2026, Tavola R1, elaborazione su dati MEF-Ragioneria generale dello Stato (allegati agli obiettivi di servizio sociale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, 2026) e Ministero dell'interno (decreto 5 novembre 2025 sui comuni commissariati). I dati si riferiscono ai servizi sociali comunali escluso il servizio di asilo nido; le Province autonome, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta non

sono incluse perché per questi territori il fabbisogno standard monetario non è stato ancora calcolato.

Il divario che il sistema è chiamato a chiudere ha radici profonde nella spesa storica. Nel 2021 la spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati ammontava a 10,3 miliardi di euro, con valori che andavano dai 571 euro per abitante del Trentino-Alto Adige ai 38 euro della Calabria e con il Mezzogiorno fermo a circa la metà della media nazionale.⁵⁵ Su questi squilibri il programma comunale degli obiettivi di servizio ha cominciato a incidere in senso perequativo: al 2025 le risorse stanziare assegnano alle regioni meridionali oltre 20 euro per abitante in media, contro i circa 12 del resto del Paese, e ai maggiori stanziamenti si è accompagnata una crescita misurabile dell'offerta, con 26.290 utenti in più negli asili nido e 11.370 in più nel trasporto degli studenti con disabilità nel 2023 rispetto al 2018. La stessa analisi mostra però che l'esito della convergenza dipende in misura decisiva dall'anello regionale della filiera: i criteri con cui le Regioni ripartiscono agli Ambiti territoriali sociali le risorse dei fondi nazionali restano eterogenei, combinando parametri socio-demografici, territoriali e di utenza effettiva, con esiti disomogenei tra aree con bisogni simili; in questo quadro il fabbisogno standard monetario emerge come il benchmark più solido e potrebbe assumere direttamente il ruolo di livello essenziale.

La medesima geografia emerge dai casi regionali che la documentazione istituzionale consente di ricostruire, e che possono essere assunti come gruppo rappresentativo dei due poli del sistema. Sul versante della capacità istituzionale, la Lombardia ha sottoscritto il 18 novembre 2025 un accordo preliminare in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, con approccio dichiaratamente graduale e sperimentale, e il Veneto ha istituito con

⁵⁵ R. GARGANESE, F. PORCELLI, *Verso la definizione dei LEP nel settore sociale: il ruolo delle Regioni per l'allocazione delle risorse e il monitoraggio dei servizi*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2025*, Rubbettino, 2025. I dati di spesa sono elaborazioni su ISTAT, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati, anno 2021.

legge regionale un Osservatorio sull'autonomia differenziata, dotandosi di una struttura amministrativa dedicata.⁵⁶ Sul versante dei divari di servizio, la Puglia mostra che, nei servizi educativi per la prima infanzia, su 257 comuni solo 23 superavano nel 2022 il 45 per cento di copertura dei posti autorizzati, mentre 99 restavano sotto il 10 per cento, con 16.412 bambini tra zero e due anni, su una popolazione di 80.021, residenti in comuni con copertura inferiore al 10 per cento.⁵⁷ La combinazione dei due poli restituisce il nodo di fondo: le Regioni più pronte a chiedere autonomia sono quelle in cui il paradigma già funziona; quelle in cui i livelli essenziali sono più lontani dall'attuazione sono le stesse in cui il trasferimento di ulteriori funzioni, senza previa costruzione di standard e capacità, rischierebbe di consolidare i divari.

Sul piano istituzionale, infine, l'asimmetria tra i comparti si riflette sulla filiera multilivello. L'esperienza del livello essenziale relativo agli assistenti sociali, fissato in un assistente ogni 5.000 abitanti, è istruttiva: tra il 2020 e il 2023 la dotazione degli Ambiti territoriali sociali è cresciuta in modo significativo su tutto il territorio nazionale, ma il mancato raggiungimento dello standard resta concentrato negli Ambiti del Mezzogiorno, ed è ricondotto in via principale alla frammentazione dei canali di finanziamento, con la quota dedicata del Fondo povertà non integrata nel circuito perequativo del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo speciale.⁵⁸ Nella stessa direzione, la spesa sociale comunale è cresciuta del 9,2 per cento tra il 2019 e il 2022, ma con incrementi spesso

⁵⁶ Per la Lombardia, l'accordo preliminare del 18 novembre 2025 e la valutazione di PoliS-Lombardia, 2026; per il Veneto, la l.r. 24 aprile 2024, n. 17. Entrambi i casi sono documentati nel dossier parlamentare sulle pre-intese, cit.

⁵⁷ Fondazione IPRES, *Nota tecnica n. 3/2025 sui servizi educativi per l'infanzia*, in www.ipres.it.

⁵⁸ L. MINZYUK, *Potenziamento dei servizi sociali comunali e territoriali: un esempio concreto di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Eutopica*, n. 2, 2026, con riferimento alle analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul livello essenziale degli assistenti sociali; i dati di spesa sono di fonte ISTAT, Rilevazione sui servizi sociali comunali.

proporzionali ai livelli di partenza, sicché il potenziamento, in assenza di standard puntuali e di meccanismi correttivi, tende ad ampliare anziché ridurre la sperequazione territoriale. L'autonomia regionale ulteriore modifica il contesto operativo di servizi che si scaricano in larga parte su reti comunali e provinciali: non a caso, nelle sedi di concertazione, l'ANCI ha chiesto l'aggiornamento degli atti di iniziativa regionale alla luce della sentenza n. 192 del 2024 e l'UPI un coinvolgimento degli enti locali sulle intese perfezionate. La gestione di funzioni aggiuntive, soprattutto nelle materie a forte interdipendenza con i Comuni, richiede catene amministrative robuste, dati contabili omogenei e coordinamento multilivello stabile: requisiti che il comparto comunale ha in parte già costruito e che quello regionale deve ancora, in larga misura, costruire.

8. Conclusioni: la sequenza delle riforme e la distinzione tra risorse e organizzazione

Il filo conduttore proposto in apertura, dall'autonomia differenziata ai livelli essenziali, dal federalismo fiscale regionale alla riforma fiscale, sotto la spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza, consente di trarre alcune conclusioni. La prima è di metodo istituzionale: dopo la sentenza n. 192 del 2024, l'autonomia differenziata non può più appoggiarsi a una definizione solo tecnica e non ancorata a decisioni politiche dei livelli essenziali. Il sistema, tuttavia, continua a muoversi su tre binari non perfettamente allineati: pre-intese già avviate in alcune materie, una nuova delega per i livelli essenziali ancora in Parlamento, e una fiscalità territoriale in attesa di chiusura attuativa. Questo disallineamento aumenta il rischio di contenzioso, di negoziazioni asimmetriche e di incertezza programmatica.

Ne discende l'indicazione di sequenza, che costituisce la principale raccomandazione di questo lavoro. La sequenza coerente con la ratio della sentenza n. 192 del 2024 muove prima dalla stabilizzazione della procedura per i livelli essenziali e dalla quantificazione dei fabbisogni standard, prosegue con la revisione dei meccanismi perequativi e con la riforma della fiscalità territoriale, e solo dopo amplia i trasferimenti di funzioni alle Regioni. La salute può seguire un circuito in parte distinto, perché già standardizzata nei livelli essenziali di assistenza, ma le altre materie richiedono una disciplina legislativa pienamente definita prima della generalizzazione dei trasferimenti.⁵⁹ A questa sequenza si accompagnano quattro indicazioni operative: proteggere i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio dal contributo macro-fiscale 2025-2029; rendere strutturale la pubblicazione di stime ex ante regionalizzate su costi, fabbisogni ed effetti redistributivi; rafforzare la capacità amministrativa di Comuni ed enti di area vasta; distinguere con chiarezza livelli essenziali delle prestazioni (LEP), livelli essenziali di assistenza (LEA) e obiettivi di servizio.

La seconda conclusione è interpretativa, e proietta il discorso oltre la contingenza normativa. La determinazione dei livelli essenziali e la perequazione fondata su costi e fabbisogni standard, contrapposti alla capacità fiscale, rendono misurabile il divario tra risorse e fabbisogno e ne programmano la chiusura. Una volta che la perequazione opererà in modo pieno, i divari residui nei servizi non potranno più essere spiegati dalla disparità di dotazione finanziaria, e tenderanno a riflettere sempre più la diversa capacità amministrativa degli enti, ossia la loro capacità di trasformare risorse equivalenti in prestazioni comparabili. È l'evidenza che emerge già oggi dal comparto comunale esaminato nella parte 7.⁶⁰

⁵⁹In tal senso convergono le analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul disegno di legge di delega, cit., e le valutazioni di IRPET, cit., sui livelli essenziali incompiuti.

⁶⁰Sull'esperienza dei fabbisogni standard come strumento di scomposizione del divario tra componente di risorse e componente di capacità amministrativa, v., per il caso

Questa chiave di lettura, sintetizzabile nella distinzione tra risorse e organizzazione, va intesa come prospettiva e non come punto di arrivo. La priorità resta la chiusura del divario di risorse: finché la perequazione su costi e fabbisogni standard non sarà compiuta, è difficile identificare quanto la capacità amministrativa incida nel definire divari che dipendono ancora da dotazioni diseguali. Ma è proprio la costruzione di un sistema fondato su livelli essenziali, costi e fabbisogni standard e monitoraggio a rendere, per la prima volta, possibile e misurabile quella distinzione. In ciò sta la posta in gioco più alta della riforma in corso: passare da un federalismo dei trasferimenti a un federalismo della responsabilità, nel quale l'autonomia sia inseparabile dalla garanzia uniforme dei diritti.

Resta, sullo sfondo, una lacuna informativa che condiziona la qualità del dibattito pubblico. Mancano ancora simulazioni ufficiali e comparabili sugli effetti redistributivi regionali dell'autonomia differenziata dopo la sentenza n. 192 del 2024, e una mappatura pubblica consolidata dei costi e dei fabbisogni standard dei livelli essenziali per tutte le materie diverse dalla sanità. Colmare questa lacuna, con una base dati centralizzata e con relazioni tecniche regionalizzate obbligatorie allegate a ogni schema di intesa, non è un dettaglio metodologico: è la condizione perché la scelta tra le diverse sequenze di riforma sia compiuta alla luce delle sue conseguenze.

sanitario, F. PAMMOLLI, F. PORCELLI, F. VIDOLI, con la collaborazione di M. AUTERI E G. BORÀ, *La sanità delle regioni*, Bologna, 2020.