

Dipartimento  
di Economia e Management

Cattedra Diritto Pubblico dell'Economia

# Il Percorso di Trasformazione delle Politiche Economiche e Giuridiche nell'UE e Conseguenti Risposte alle Crisi Sanitarie e Geopolitiche: il Caso Italiano con il PNRR

Prof. Valerio Lemma

---

RELATORE

---

Matr. 239391

CANDIDATO

## SOMMARIO

|  |           |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE .....   | 1         |
| <b>I. FINANZA PUBBLICA E GOVERNANCE EUROPEA .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1.1 LA GOVERNANCE EUROPEA: CRONOLOGIA INTERVENTI E PROVVEDIMENTI .....</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1.1 L'UNIONE BANCARIA: UN ESEMPIO DI RISPOSTA ALLE CRISI.....  | 5         |
| <b>1.2 OBIETTIVI GENERALI, DI MEDIO TERMINE E GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE<br/>DI BILANCIO .....</b>                     | <b>7</b>  |
| 1.2.1 AVVICINAMENTO AGLI OBIETTIVI DI MEDIO TERMINE: LA REGOLA DEL DEBITO.....   | 9         |
| 1.2.2 AVVICINAMENTO AGLI OBIETTIVI DI MEDIO TERMINE: LA REGOLA DELLA SPESA   | 10        |
| <b>1.3 PROCEDURE DI SORVEGLIANZA, CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA E SPENDING<br/>REVIEW IN ITALIA .....</b>                   | <b>10</b> |
| 1.3.1 LE PROCEDURE DI SORVEGLIANZA .....   | 11        |
| 1.3.2 CONTROLLO E REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA: "SPENDING REVIEW" .....  | 12        |
| 1.3.3 IL PNRR E LA SPENDING REVIEW .....   | 14        |
| <b>1.4 PIANO INVESTIMENTI PER L'EUROPA.....</b>  | <b>15</b> |
| 1.4.1 FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI STRATEGICI.....   | 16        |
| 1.4.2 PIANO STRATEGICO 2022-2024 .....   | 17        |
| 1.4.3 FOCUS DIGITALIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI.....  | 18        |
| <b>1.5 RIFLESSI DELLA POLITICA SULL'ECONOMIA: GUERRA IN UCRAINA, CADUTA DEI<br/>GOVERNI. EFFETTO SUI RISPARMIATORI. ....</b> | <b>20</b> |
| 1.5.1 LA REAZIONE DELLE ISTITUZIONI ECONOMICHE.....  | 21        |
| <b>II. PANDEMIA, SOCIETÀ, ECONOMIA .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>2.1 FISCAL COMPACT .....</b>  | <b>22</b> |
| 2.1.1 ELEMENTI ESSENZIALI DEL FISCAL COMPACT .....   | 22        |
| <b>2.2 MISURE ANTIPANDEMICHE: PRIME RISPOSTE DELL' UE.....</b>   | <b>24</b> |
| 2.2.1 STRATEGIE ANTIPANDEMICHE .....   | 25        |
| <b>2.3 PAESI A CONFRONTO.....</b>  | <b>26</b> |
| 2.3.1 ITALIA E INGHILTERRA .....   | 26        |
| 2.3.2 SVEZIA .....   | 28        |
| 2.3.3 FRANCIA.....   | 29        |
| 2.3.4 GERMANIA.....  | 30        |
| <b>2.4 LE DUE FACCE DELLA CRISI SANITARIA: GLI EFFETTI SOCIO-ECONOMICI .....</b>   | <b>31</b> |
| 2.4.1 LE MISURE ECONOMICHE ANTI-PANDEMICHE.....  | 31        |
| 2.4.2 LA CRISI GEOPOLITICA: RIGORE, FLESSIBILITÀ, DISTRUZIONE DI RICCHEZZA?....  | 33        |
| <b>III. IL PNRR IN RISPOSTA ALLE CRISI 2020-2022.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>3.1 ORIGINI ED ISTITUZIONE DEL PNRR.....</b>  | <b>36</b> |
| 3.1.1 ANAC: SNODO CRUCIALE DELL'ATTUAZIONE DEL PNRR .....  | 38        |
| 3.1.2 ITALIA: UNA CRESCITA FRAGILE .....   | 39        |
| 3.1.3 LA STRUTTURA DEL PNRR.....   | 42        |
| <b>3.2 LE SEI MISSIONI DEL PIANO.....</b>  | <b>43</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.3 DAL PARADOSSO DI EASTERLIN AGLI INDICATORI DEL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE (BES).....</b> | <b>46</b> |
| <b>3.4 UNO SGUARDO AL FUTURO: NELE IMPRESE POST COVID SI RIPARTE DALLA DIGITALIZZAZIONE. ....</b> | <b>49</b> |
| <b>3.4.1 ESEMPIO NEL SETTORE FINANZA: “DFP” (DIGITAL FINANCE PACKAGE) .....</b>                   | <b>50</b> |
| <b>CONCLUSIONE .....</b>  | <b>53</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>55</b> |

## LISTA GRAFICI E TABELLE

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1: 2030 Digital Compass.</b> .....  | 19 |
| <b>Figura 2: Andamento TTF 2021-2022</b> .....  | 20 |
| <b>Figura 3: Supply Disruptions in the Wake of Shipping Bottlenecks</b> .....             | 32 |
| <b>Figura 4: Inflazione Storica CPI Italia (Base Annuale) - Intero Periodo</b> .....      | 35 |
| <b>Figura 5: Indice di Percezione della Corruzione in Italia (CPI) (2016-2021).</b> ..... | 38 |
| <b>Figura 6: Tasso di Crescita del PIL Reale.</b> .....                                   | 39 |
| <b>Figura 7: Il Paradosso Reddito/Felicità</b> .....                                      | 47 |
| <b>Figura 8: Frazione di Persone che usano Internet Banking.</b> .....                    | 52 |

## INTRODUZIONE

Nell'ultimo triennio, il continente Europeo ha dovuto affrontare una delle prove più considerevoli dal periodo del dopoguerra: la crisi pandemica dovuta alla diffusione esponenziale del virus COVID-19. Questo ha posto l'Unione Europea, e singolarmente tutti gli Stati Membri, davanti ad un quesito esistenziale: salvaguardare la salute dei loro cittadini, o evitare la seconda crisi economica dopo quella del 2008? Nonostante le linee guida e le direttive emanate dall'Unione Europea, ogni Stato Membro ha avuto la libertà di prendere le proprie decisioni in maniera semi-indipendente. Infatti, come verrà dimostrato nel secondo capitolo di questa tesi, il suddetto quesito esistenziale non ha trovato un riscontro unitario in tutti gli stati, ma piuttosto ha creato una divisione ideologica che ha avuto ripercussioni importanti sulla coesione politica all'interno dell'Unione Europea. È interessante notare come una crisi sanitaria sia stata in grado di oltrepassare l'ambito sanitario e sfociare nel campo politico-economico. Da un lato, si può notare come l'approccio dell'Italia sia stato di stampo estremamente conservativo: è stata data la priorità alla salvaguardia della salute dei cittadini imponendo misure che hanno portato a restringere la sfera delle libertà personali; da ciò deriverà il termine "lockdown all'Italiana", utilizzato per categorizzare le misure di tutti i paesi che hanno deciso di seguire l'esempio italiano. In opposizione a questa scuola di pensiero si trovano i paesi che hanno approcciato la pandemia in maniera più liberale, come la Svezia. Questo caso in particolare rappresenta l'estremo opposto rispetto all'Italia in quanto non ha mai imposto un vero e proprio lockdown, adottando unicamente misure rilassate e decisamente discutibili. Infatti, una delle pratiche diffuse negli ospedali Svedesi è stata di somministrare morfina al posto dell'ossigeno agli anziani affetti da COVID-19, ponendo di fatto fine alla loro vita. Sembra di conseguenza complicato capire le motivazioni che hanno portato ad una scelta così estrema: la risposta si può trovare in un approccio di stampo prettamente economico, con una politica volta a non fermare l'economia ma a discapito della salute dei propri cittadini.

Questi erano solo due dei vari esempi di approcci differenti adottati dagli stati Europei. In sostanza è importante tenere a mente che, indipendentemente dalle strategie messe in campo, questa crisi ha colpito indistintamente, anche se in misure diverse, tutti gli stati Europei. Di conseguenza, questa tesi si pone l'obiettivo di delineare nel dettaglio l'approccio adottato dall'Unione Europea in generale, e nel caso specifico dall'Italia. Il susseguirsi di eventi straordinari dell'ultimo triennio ci mette nella condizione di indagare le risposte delle istituzioni e dei cittadini. A questo scopo la tesi verrà guidata durante tutto il suo sviluppo dalla seguente domanda di ricerca: In che modo l'Unione Europea, ed in particolare l'Italia, hanno reagito alle crisi socio-economica causata dalla pandemia di COVID-19? Lo strumento principale con il quale queste dinamiche sono state analizzate è uno schema interpretativo di riferimento teso ad illuminare il percorso delle istituzioni europee tramite un confronto tra la concezione originaria di questo assetto e la sua trasformazione indotta dai cambiamenti e dalle emergenze.

Il filo conduttore di questa ricerca parte dal primo capitolo, analizzando l'evoluzione dell'Unione Europea e prestando particolare attenzione alla finanza pubblica e alle regole di governance economica alle

quali i singoli Paesi membri si devono attenere, per poi continuare con un primo focus sulle minacce alla stabilità geopolitica europea. Prosegue nel secondo capitolo con le strategie e le scelte di governo elaborate da alcuni Stati membri per contrastare gli effetti economici, sanitari e sociali della pandemia, facendo sorgere l'interrogativo se fosse giusto applicare politiche di rigore/austerità o se servisse flessibilità in questa tipologia di risposte. Si conclude con il terzo ed ultimo capitolo, nel quale lo studio si focalizza sulla straordinaria opportunità costituita dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Questo piano di interventi si concentra non solo sull'obiettivo di rilanciare la crescita economica e implementare profonde riforme strutturali, ma anche sull'importanza di mettere al primo posto il benessere dell'individuo, e sfruttare le tecnologie avanzate della digitalizzazione per snellire ed efficientare l'apparato burocratico.

## I. FINANZA PUBBLICA E GOVERNANCE EUROPEA

### 1.1 LA GOVERNANCE EUROPEA: CRONOLOGIA INTERVENTI E PROVVEDIMENTI

La finanza pubblica e la *governance* a livello di Unione Europea (UE), sono costituite da un insieme di misure volte a rafforzare i vincoli di bilancio introdotti fin dai tempi della creazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), che risale al 1993. Tali misure possono essere sia di natura legislativa che non legislativa, ed hanno particolare riguardo non solo agli obiettivi di crescita ed occupazione, ma anche alla coesione delle politiche macroeconomiche dei singoli Stati membri.

Tra gli interventi strutturali maggiormente significativi ritengo utile analizzare il "Semestre europeo", in vigore dal 2011. Si pone l'obiettivo di prevenire eventuali squilibri nei conti dei paesi membri coordinandone ed integrandone le politiche economiche. È preceduto da una tappa propedeutica calendarizzata nei mesi di Novembre e Dicembre nella quale il consiglio dell'UE, analizzando i dati sulla crescita annuale, enuncia gli orientamenti politici generali per l'anno successivo e formula conclusioni in grado di fungere da linee guida per le politiche economiche che i singoli stati saranno chiamati ad implementare. Segue la relazione sul meccanismo di allerta, nella quale l'esame degli sviluppi macroeconomici degli stati membri può determinare analisi maggiormente approfondite mirate ad individuare e prevenire eventuali squilibri. Riguardo tale esame, la Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM) è un elemento chiave del quadro riformato di governance economica dell'UE creato dopo la crisi finanziaria del 2008. Ha lo scopo di individuare e affrontare le tendenze che compromettono il funzionamento dell'economia di un Paese dell'Unione europea. Vediamone gli obiettivi: identificare i rischi potenziali in una fase iniziale (meccanismo di allerta); prevenire l'emergere di squilibri macroeconomici dannosi; correggere gli squilibri esistenti. Il meccanismo di allerta si avvale di quattordici indicatori (tra i quali l'andamento delle quote nel mercato delle esportazioni, degli investimenti internazionali netti, del costo del lavoro e del debito del settore pubblico e privato) per identificare i rischi potenziali. La Commissione europea può proporre al Consiglio di formulare raccomandazioni ai paesi in cui sono stati individuati squilibri. Gli Stati con squilibri eccessivi possono essere sottoposti a un processo

rafforzato di sorveglianza specifica o alla Procedura per gli squilibri eccessivi, che può infine portare a sanzioni.

Dopo la suddetta tappa propedeutica nei mesi di Gennaio e Febbraio si apre la prima fase: <sup>1</sup>il Consiglio UE procede alla discussione sull'analisi della crescita economica, enuncia gli orientamenti politici generali e formula conclusioni: è qui che nasce il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro<sup>2</sup>. In questa fase sia il Parlamento europeo che i singoli stati hanno facoltà di dialogare con la Commissione. Nel mese di Marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri, pubblicando relazioni dedicate con le quali ufficializza le raccomandazioni specifiche volte a correggere gli squilibri di cui sopra. Ad Aprile prende il via la seconda fase: entro la fine del mese gli Stati membri presentano i Piani nazionali di riforma (PNR) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC) alla Commissione e al Consiglio. I primi volti ad implementare riforme strutturali per stimolare la crescita economica, i secondi mirati a recepire le raccomandazioni e tradurle in provvedimenti in grado di impattare positivamente sui bilanci. Il mese successivo, sulla base dei PNR e dei PSC analizzati, la Commissione elabora per ciascuno Stato membro le raccomandazioni di politica economica e di bilancio. A giugno il Consiglio ECOFIN<sup>3</sup>, e per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, discutono le proposte di raccomandazioni e le pubblicano in versione definitiva: l'approvazione finale spetta al Consiglio europeo. Questa seconda fase termina nel mese di Luglio, quando il Consiglio UE invita formalmente gli stati membri a mettere in atto quanto ratificato nel processo semestrale. Si passa così alla terza ed ultima fase, che dispiega i suoi effetti nella seconda metà dell'anno: gli Stati membri recepiscono le raccomandazioni nelle rispettive leggi di bilancio per sottoporle entro metà Ottobre alla Commissione europea e all'Eurogruppo. Entro il mese di novembre queste istituzioni valutano quanto proposto dagli stati, consentendo loro di giungere all'approvazione dei bilanci entro fine anno.

Altra pietra miliare del processo di cooperazione e coesione tra gli stati membri è stata posta nel 2012: gli allora diciassette Stati facenti parte dell'eurozona hanno creato il Meccanismo europeo di stabilità (MES) e l'Unione bancaria. L'istituzione del MES, anche chiamato Fondo salva- stati, è avvenuta tramite la modifica all'art. 136 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), che prevede l'aggiunta del seguente paragrafo: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità."<sup>4</sup>

Il Meccanismo europeo di stabilità è stato istituito mediante un trattato intergovernativo al di fuori del quadro giuridico dell'Unione Europea. Il MES prosegue l'opera del suo predecessore, ovvero il Fondo europeo

---

<sup>1</sup> È l'istituzione che rappresenta i governi degli Stati membri, nasce il 1 Luglio 1967.

<sup>2</sup> Espressione informale che identifica l'insieme degli Stati membri dell'Unione europea che adottano l'euro come valuta ufficiale e che quindi formano l'Unione economica e monetaria dell'Unione europea.

<sup>3</sup> Il Consiglio Economia e finanza

<sup>4</sup> Modifica all'Art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

di stabilità finanziaria (FESF) fondato nel 2010, con la differenza che il primo è un fondo permanente e non temporaneo. Il meccanismo europeo di stabilità rappresenta una parte della strategia per garantire stabilità finanziaria nella zona euro. È un'organizzazione intergovernativa europea che ha sede a Lussemburgo ed è regolata dal diritto pubblico internazionale. La sua funzione principale è quella di prestare assistenza finanziaria ai paesi membri che si trovino temporaneamente in difficoltà nel finanziarsi sul mercato, pur avendo un debito pubblico sostenibile, o ai paesi che rischiano di trovarsi in analoghe situazioni. Tale assistenza finanziaria viene concessa sotto precise condizioni. A seconda della natura dello strumento utilizzato, varia la condizionalità. Nel caso dei prestiti assume la forma di un programma di aggiustamento macroeconomico (ad esempio misure fiscali) illustrato in un particolare memorandum, e ciò rende la condizionalità più stringente. È meno rigorosa nel caso di linee di credito precauzionali, indirizzate a paesi che, pur avendo condizioni economico-finanziarie sane, sono stati colpiti da shock avversi. Il MES è gestito da un Consiglio di Governatori costituito dai 19 ministri delle finanze dell'eurozona, i quali a loro volta scelgono i membri del Consiglio dei Direttori presieduto da un Direttore generale. Il Presidente della BCE<sup>5</sup> e il Commissario europeo agli Affari Economici partecipano in qualità di osservatori. Le principali decisioni, tra cui anche quelle riguardanti la concessione di assistenza finanziaria e l'approvazione dei protocolli di intesa con i paesi che la ricevono, sono prese all'unanimità. È prevista una parziale eccezione a questa regola: qualora, a causa di minacce per la stabilità economica e finanziaria degli Stati membri, la Commissione europea e la BCE si trovino nella condizione di dover prendere decisioni urgenti riguardo l'assistenza finanziaria, il MES può operare per maggioranza qualificata dell'85 per cento. I diritti di voto dei membri del consiglio sono proporzionali al capitale sottoscritto dal rispettivo paese. La Germania, contribuisce per il 27,1 %, seguita dalla Francia (20,3%) e dall'Italia (17,9%)<sup>6</sup>. Gli azionisti sono i paesi dell'euro zona, con una contribuzione degli Stati al capitale azionario analoga al modello utilizzato per la sottoscrizione del capitale della BCE. Il contributo è proporzionale al peso del Paese membro preso in considerazione, calcolato in ragione del PIL e della popolazione. Sulla base di questo meccanismo i tre paesi con diritti di voto superiori al 15% sono Italia, Francia e Germania, con facoltà di esercitare il diritto di veto anche sulle decisioni urgenti. A fronte di un capitale sottoscritto complessivo del MES pari a 704,8 miliardi, l'Italia ne ha sottoscritto 125,3 miliardi versandone più di 14. Fino ad oggi, il Fondo ha già erogato prestiti per circa 295 miliardi di euro e la sua capacità residua ammonta a circa 400 miliardi. Esso è autorizzato a fornire prestiti nel caso di un programma di aggiustamento macroeconomico, a dare assistenza finanziaria tramite le linee di credito, ad acquistare titoli sui mercati finanziari primari e secondari e a finanziare la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie con prestiti ai governi dei suoi Stati membri. Per combattere gli effetti economici causati dalla pandemia da coronavirus, nel 2020 l'Eurogruppo ha messo a disposizione degli stati richiedenti una nuova linea di credito finanziata dal Mes, vincolando l'uso di queste risorse esclusivamente alle spese sanitarie.

---

<sup>5</sup> Banca centrale europea, fondata il 1 giugno 1998. Presidente Christine Lagarde.

<sup>6</sup> Banca d'Italia. Il MES e la sua riforma.

### 1.1.1 L'UNIONE BANCARIA: UN ESEMPIO DI RISPOSTA ALLE CRISI.

Questa istituzione è stata creata per porre rimedio alle conseguenze portate dalla crisi economico-finanziaria globale scoppiata nel 2007, anche conosciuta come crisi finanziaria dei mutui *subprime*<sup>7</sup>. Fin dal 2003 la dinamica del mercato immobiliare Usa stava creando una bolla speculativa. La politica monetaria della *Federal Reserve*<sup>8</sup> era orientata a stimolare l'economia tenendo i tassi di interesse bassi, causando un effetto di corsa all'indebitamento da parte delle famiglie. Era quindi conveniente accendere mutui per acquistare case, e la forte domanda sfociava in aumenti continui rapidi e consistenti del valore degli immobili. L'illusione di una salita inarrestabile del mercato immobiliare portava due conseguenze: le banche concedevano mutui anche a soggetti con bassi indici di solvibilità (dunque non in possesso di garanzie adeguate) mentre chi era da poco diventato proprietario, a fronte di questo ipotetico maggior valore, poteva rivolgersi alla banca con la quale aveva acceso il mutuo ed ottenere nuova liquidità, spesso impiegata per finanziare consumi voluttuari. In molti casi gli istituti di credito, con scarsa trasparenza, proponevano contratti con tassi di interesse variabili, bassi nei primi anni e poi potenzialmente in crescita esponenziale negli anni successivi. È ciò che si è verificato nella realtà quando i tassi hanno cominciato ad aumentare nel 2006. Ciò ha portato ad un elevato numero di insolvenze e ad un crollo della domanda di case, innescando l'esplosione della bolla immobiliare. Una volta concessi i mutui, in caso di insolvenza del mutuatario, le banche potevano comunque recuperare parzialmente il denaro prestato attraverso il pignoramento e la rivendita dell'abitazione, ma a prezzi molto più bassi del valore originario: si stima che nel 2007 circa 1 milione e trecentomila proprietà siano tornate nelle mani delle banche, con un aumento del 75% rispetto al 2006<sup>9</sup>. Ma il colpo di grazia al sistema finanziario è stato lo sviluppo delle operazioni di cartolarizzazione<sup>10</sup>. Questi crediti di bassa qualità venivano "impacchettati" in strumenti complessi ed opachi, venduti agli investitori sia in Usa che in Europa, consentendo alle banche di recuperare subito gran parte di quel credito nato invece per essere recuperato nel lungo periodo. Tuttavia, con queste risorse le banche continuavano ad erogare credito a soggetti poco affidabili, avvitando il sistema in una spirale senza ritorno. Gli strumenti finanziari "tossici" delle cartolarizzazioni vedevano così azzerato il loro valore, scavando voragini nei bilanci degli istituti maggiormente coinvolti. L'epilogo traumatico, con il fallimento di una banca solida e di alta reputazione come la Lehman Brothers, vide lo sviluppo di una crisi sistemica di portata mondiale.

#### 1.1.1.1 LA STRUTTURA ATTUALE

L'assetto dell'unione monetaria dell'area Euro, con la stretta connessione tra le finanze pubbliche e il settore bancario, potrebbe causare l'estensione di eventuali dissesti da un paese ad altri stati. Per questo motivo

---

<sup>7</sup> Termine della lingua inglese che deriva dalla clientela a cui tali mutui vengono concessi. Nel sistema bancario americano, i clienti sono classificati come prime o subprime a seconda della loro capacità di rimborso dei finanziamenti e della loro storia creditizia. Appartengono alla categoria subprime i clienti che hanno avuto in passato problemi di insolvenza o bancarotta o che stanno vivendo delle difficoltà finanziarie.

<sup>8</sup> Informalmente "Fed", è la banca centrale degli Stati Uniti d'America.

<sup>9</sup> Reuters Staff. (2008, Gennaio 29). Foreclosure Rate Almost Doubled in 2007: Report. [Il Rateo di Pignoramento è Quasi Raddoppiato nel 2007: Report]. Reuters.

<sup>10</sup> Tecnica finanziaria progettata per trasformare strumenti finanziari non trasferibili in altri strumenti finanziari trasferibili, quindi negoziabili e liquidi.

nel 2012 il Consiglio Europeo ha istituito l'Unione Bancaria ed il relativo quadro normativo comune (*single rulebook*). Ha come obiettivo quello di prevenire eventuali insolvenze del sistema bancario, di rafforzare la stabilità finanziaria nella zona euro e di garantirne la solidità. Gli elementi costitutivi dell'Unione bancaria sono due<sup>11</sup>: il meccanismo di vigilanza unico (*single supervision mechanism, SSM*), e il meccanismo di risoluzione unico, (*single resolution mechanism, SRM*), entrambi guidati da criteri uniformi per la vigilanza ed il risanamento delle banche. Il primo pone in capo alla Bce responsabilità e poteri di controllo diretti e indiretti sugli istituti di credito. Il controllo diretto è rivolto alle 110 banche classificate come “significative”<sup>12</sup>, mentre quello indiretto è previsto per le banche meno “significative”. Il secondo è l'organo deputato alla gestione delle crisi bancarie composto da un Comitato di risoluzione unico (SRB) il quale, per il processo di ristrutturazione della banca in dissesto, si avvale del Fondo di risoluzione unico finanziato dal settore bancario europeo, affrancando così gli intermediari in dissesto dalla dipendenza dai bilanci nazionali.

### 1.1.1.2 SIX-PACK E TWO-PACK: NORME DI GOVERNANCE ECONOMICA

In seguito alla crisi economica e finanziaria del 2008, l'Unione Europea ha ampliato le proprie norme di *governance* economica per rafforzare il Patto di stabilità e crescita. Ciò è avvenuto tramite l'istituzione del *six-pack*, un sistema per controllare le politiche economiche più ampie mirate a individuare anticipatamente gli squilibri economici. Il patto raggruppa sei atti legislativi, entrati in vigore il 13 dicembre 2011, con lo scopo di riformare le norme del Patto di stabilità e crescita. Tramite tale trattato si vogliono individuare subito le criticità come le bolle speculative e i crolli di competitività. Inoltre, il Consiglio, su proposta della Commissione, può imporre sanzioni finanziarie per i paesi che non rispettano le raccomandazioni in tema di correzione di deficit di bilancio. Infatti, vi è un controllo più stringente poiché quando il rapporto debito/Pil di un paese supera il 60% e non viene ridotto di 1/20 l'anno, in una media di tre anni, e quando il rapporto deficit/Pil non supera il 3%, scatta la procedura di deficit eccessivo. Tale nuova procedura permette al Consiglio e alla Commissione di adottare raccomandazioni preventive prima che gli squilibri diventino eccessivi. Nel caso in cui la procedura venga avviata lo Stato membro deve presentare un piano di azione correttiva. La Commissione ha il compito di controllare gli eventuali progressi effettuati. Poi, con il nuovo sistema sanzionatorio, lo Stato che non rispetta le raccomandazioni correttive deve versare un deposito fruttifero che si trasforma in una multa nel caso di prolungamento della violazione in questione. Il *six-pack*, inoltre, ha introdotto un sistema di avvertimento basato sulla lettura dei risultati di dieci indicatori macroeconomici, che segnalano eventuali squilibri. Nel 2013, data la necessità di dotarsi di meccanismi ancora più stringenti e forti e di andare quindi oltre la normativa introdotta con il “*six-pack*”, è stato istituito a Bruxelles, nel maggio 2013, il cd. *Two-pack* ed è entrato in vigore il *Fiscal Compact*, le cui caratteristiche verranno approfondite nel secondo capitolo. Grazie a tali provvedimenti è stato rafforzato il ciclo di

---

<sup>11</sup> Pellegrini M. (2016). *Corso di diritto pubblico dell'economia*. CEDAM. Sez. sesta, cap. 2, pp. 545-548.

<sup>12</sup> Sarà considerata significativa qualsiasi banca che soddisfi almeno uno dei cinque criteri : 1) il valore totale delle sue attività, 2) l'importanza per l'economia del paese in cui si trova o dell'UE nel suo insieme, 3) la significatività delle attività transfrontaliere, 4) se ha richiesto o ricevuto assistenza finanziaria pubblica dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), 5) se è uno dei tre enti creditizi più significativi nel proprio paese. Sarà considerata significativa qualsiasi banca che soddisfi almeno uno dei cinque criteri definiti al riguardo.

sorveglianza e di bilancio, ed è così migliorata la governance economica per la zona euro. La crisi aveva infatti portato alla luce la necessità di attuare corrette e prudenti politiche di bilancio in grado di dispiegare i propri effetti per l'intera durata del ciclo economico.

Il *two-pack* è composto da due regolamenti, incentrati sul coordinamento, che completano il quadro di riforme introdotto dal *six-pack*, operante invece in termini di regole di bilancio. Il regolamento n. 472 del 10 maggio 2013 si applica a tutti gli Stati membri e prevede regole specifiche di procedura per i disavanzi eccessivi. Il regolamento n.473 del 21 maggio 2013, definisce delle norme per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri che non hanno grande stabilità finanziaria. Il *two-pack* garantisce quindi la continuità del monitoraggio delle politiche mediante una sorveglianza che rispetti requisiti prestabiliti per le più varie situazioni di bilancio. Essendosi così accentuata la volontà di considerare le decisioni di bilancio come una questione di interesse comune, si è voluto rafforzare il monitoraggio rendendolo più rigoroso. Il *two-pack* si incentra sul coordinamento, per via dell'introduzione di un calendario e regole di bilancio comuni per gli stati membri della zona euro. Sono state stabilite delle date comuni, entro le quali gli stati membri devono impegnarsi a pubblicare i piani di bilancio. Entro il 30 aprile, devono esser pubblicati i programmi di stabilità, ovvero i piani di bilanci a medio termine. A seguire, entro il 15 ottobre i progetti di bilancio per l'anno successivo, ed infine entro il 31 dicembre i loro bilanci per l'anno successivo. Un'ulteriore novità consiste nell'esaminazione e approvazione di tali progetti di bilancio da parte della Commissione entro la data del 30 novembre. La Commissione deve inoltre stendere una valutazione globale delle prospettive di bilancio riguardanti tutti gli stati membri per l'anno successivo. Tali considerazioni verranno prese in considerazione in sede di Eurogruppo. La fase di sorveglianza coordinata avviene tra un semestre europeo e l'altro, quindi in autunno. Inoltre, il sistema di monitoraggio del *two-pack* nei confronti degli stati membri che registrano disavanzi eccessivi, integra gli obblighi già previsti dal Patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri interessati devono poi fornire le informazioni sulle misure adottate per correggere il disavanzo in questione alla Commissione. Dalla gravità della situazione finanziaria dello Stato membro dipenderà il grado di monitoraggio e sorveglianza. I Paesi che ricevono tale stretta sorveglianza da parte della Commissione e della Banca centrale europea, sono sia quelli che ricevono assistenza finanziaria a causa di una forte instabilità finanziaria, sia quelli che la ricevono anche se solo in via precauzionale.

## **1.2 OBIETTIVI GENERALI, DI MEDIO TERMINE E GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI BILANCIO**

Le regole europee trovano ispirazione dal principio guida delle finanze pubbliche "sane", come riportato nell'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE)<sup>13</sup>. Tale articolo stabilisce che gli Stati membri dell'Unione Europea debbano essere caratterizzati da politiche economiche coordinate e che attuino politiche di cambio uniche. Definisce inoltre i principi guida della moneta unica, l'euro. L'obiettivo

---

<sup>13</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E119>

principale dettato dalle regole europee è quindi quello di incentivare i paesi membri a dare stabilità e sostenibilità alle rispettive finanze pubbliche.

Si fa perciò riferimento all'andamento dei conti pubblici sia in termini di stabilità della politica di bilancio, ovvero nel breve periodo, che in termini di sostenibilità di bilancio, ovvero nel lungo periodo.

Tali regole derivano sia dal Trattato di Maastricht<sup>14</sup>, che ha inserito il rispetto dei parametri rapporto indebitamento/PIL inferiore al 3 per cento e rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento, che dal Patto di stabilità e crescita (PSC) introdotto nel 1997<sup>15</sup>. Il Patto di stabilità e crescita definisce sia i parametri a cui devono fare riferimento le regole di bilancio seguite dagli Stati membri che i principali strumenti di sorveglianza, tramite il braccio preventivo per le politiche stesse e con il braccio correttivo nel caso di disavanzi. Successivamente il PSC è stato integrato con le disposizioni introdotte nel 2011 e nel 2013, descritte in precedenza.

Uno strumento chiave per la valutazione di bilancio e per la verifica del rispetto dei criteri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht è costituito dall'indebitamento netto, ossia il saldo di riferimento del conto economico. L'indebitamento o accreditamento netto è dato dalla differenza tra tutte le entrate e le uscite del conto economico, entrambe depurate delle operazioni di natura finanziaria (concessioni e riscossioni di credito, conferimenti, accezione e rimborso dei prestiti) delle pubbliche amministrazioni. Tale saldo di riferimento è affiancato dal saldo strutturale, cioè il saldo di bilancio pubblico al netto degli effetti del ciclo economico, come gli effetti dovuti ad un rallentamento o ad un'espansione, e depurato dalle misure di natura straordinaria e non ripetibili.

A seguire, un altro parametro di valutazione fondamentale è costituito dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che prevede un risultato di bilancio che garantisca un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL del saldo di indebitamento e che cambia a seconda dello Stato membro in questione e della rispettiva situazione macroeconomica e di finanza pubblica. L'OMT corrisponde ad un valore che lo Stato membro dell'Unione Europea deve impegnarsi a realizzare in un determinato orizzonte temporale per il saldo di bilancio strutturale. Secondo quanto stabilito nei regolamenti europei, il saldo di bilancio registrato dagli Stati membri deve almeno essere in rapida convergenza con l'OMT, con una correzione annuale del saldo strutturale almeno pari a 0,5 punti percentuali di PIL. La regola può subire dei cambiamenti in base all'andamento del ciclo economico preso in considerazione. Infatti, qualora gli Stati membri rischiano di compromettere la sostenibilità del debito, devono allora osservare una velocità di convergenza all'OMT maggiore di quanto detto in precedenza. Il percorso di avvicinamento all'OMT si fonda su tale regola di correzione strutturale. Si possono accettare deviazioni temporanee dallo 0,5 per cento nel caso di eventi eccezionali e nel caso in cui un paese abbia effettuato profonde riforme strutturali, che impattano la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. La condizione è che il deficit ritorni all'obiettivo di

---

<sup>14</sup> M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*. Sez. prima, cap. 5, p. 194.

<sup>15</sup> Patto di Stabilità e Crescita, 1997.

medio termine entro il periodo coperto dal programma e che sia mantenuto un certo margine rispetto alla soglia del 3 per cento. L'obiettivo di medio termine viene rivisto con cadenza triennale.

### **1.2.1 AVVICINAMENTO AGLI OBIETTIVI DI MEDIO TERMINE: LA REGOLA DEL DEBITO**

La regola del debito è una regola numerica attraverso la quale si rafforza il controllo della disciplina di bilancio. Essa fa parte della riforma della governance economica dell'UE, attuata a partire dal 2011 mediante il *six pack* e il *Fiscal Compact*. Il nuovo articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi stabilisce che, in caso di quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba corrispondere ad 1/20 all'anno nella media dei tre esercizi precedenti, secondo la versione *backward-looking* della regola sul debito (*benchmark* retrospettivo). Tale regola è considerata rispettata se la riduzione si verificherà nel periodo dei tre anni successivi all'ultimo anno in cui si hanno dati disponibili, secondo la versione *forward-looking* della regola sul debito (*benchmark* prospettico). Nella valutazione del soddisfacimento o meno della regola si tiene conto del ciclo economico, che influenza la dinamica del debito. Infatti, dato che l'andamento del saldo del bilancio incide sul numeratore e l'andamento del PIL ha effetto sul denominatore, entrambi sono depurati dall'effetto del ciclo economico. Inoltre, è necessario valutare lo scostamento del *benchmark*. Le condizioni da rispettare sono: che il rapporto debito/PIL sia superiore al 60 per cento, che sia maggiore del *benchmark* retrospettivo e che ecceda il *benchmark* prospettico. La regola viene considerata non soddisfatta dal momento in cui nessuna di queste condizioni viene rispettata. Una volta giunti a tale situazione, la Commissione europea redige un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Qualora il rapporto debito/PIL sia più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo economico e qualora rimanga più elevato anche in prospettiva, ovvero nei due anni successivi all'anno di riferimento, la Commissione dovrà redigere, oltre al rapporto, anche delle valutazioni qualitative riguardo a determinati fattori considerati rilevanti. Tra questi vi è l'evoluzione della posizione economica e delle posizioni di bilancio a breve termine, la sostenibilità del debito a medio termine, i contributi finanziari di sostegno per la salvaguardia finanziaria dell'euro ed il differenziale tra la variazione del debito e l'indebitamento netto, ovvero la composizione degli aggiustamenti stock-flussi. Nelle valutazioni che portano ad attuare la procedura per i disavanzi eccessivi a causa della mancanza di riduzione necessaria del debito, l'analisi di tali fattori da parte della Commissione è fondamentale. Gli Stati membri sottoposti alla procedura di deficit eccessivo hanno a disposizione un periodo di tre anni per applicare la regola. Durante tale periodo di transizione, gli Stati devono stabilire di correggere il saldo di bilancio e devono quindi provvedere ad un aggiustamento fiscale minimo da garantire un progresso effettivo verso il *benchmark* del debito. L'aggiustamento strutturale annuo previsto deve rispettare due condizioni: non deve allontanarsi più dello 0,25 per cento del PIL dell'aggiustamento richiesto per assicurare la regola del debito a fine periodo e il restante

aggiustamento strutturale anno non deve superare lo 0,75 per cento del PIL in qualsiasi momento del periodo di transizione<sup>16</sup>.

### **1.2.2 AVVICINAMENTO AGLI OBIETTIVI DI MEDIO TERMINE: LA REGOLA DELLA SPESA**

Per ottenere il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, OMT, i regolamenti europei prevedono un vincolo alla crescita della spesa che sia tarato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. È dal totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche che si individua l'aggregato di spesa pubblica da sottoporre alla valutazione. Il totale della spesa considerato deve essere diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta dai fondi e della componente legata al ciclo delle spese per indennità di disoccupazione. E ancora, deve poi essere sottratta la volatilità intrinseca della spesa per investimenti, facendo in modo che il valore medio calcolato sulla base dell'esercizio in corso e dei tre anni successivi sostituisca il valore iscritto in ciascun esercizio. Deve poi essere aggiunta la stima delle maggiori spese. Calcolato così tale valore di spesa, a questo devono essere sottratte le entrate che derivano da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato o atteso nell'anno corrente rispetto all'esercizio precedente. Di nuovo, se non comprese nella voce precedente, si sottraggono anche le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici delle imposte previsti dallo Stato per la copertura di poste specifiche di spesa. Ciascuno Stato ha una posizione diversa rispetto all'OMT, e così il limite massimo di variazione di spesa è differente di stato in stato, poiché diretto a garantire la coerenza con il percorso concordato. Per gli Stati che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita della spesa pubblica non deve essere maggiore del parametro medio relativo al PIL potenziale. Per gli Stati che invece non hanno ancora raggiunto l'OMT, il tasso di crescita della spesa deve rimanere inferiore rispetto a quello del PIL potenziale. Tale rispetto del *benchmark* di spesa è valutato *ex post* nell'ambito del giudizio sul raggiungimento o meno dell'OMT. Qualora un determinato paese abbia già raggiunto l'OMT e questo non rischi di essere pregiudicato, uno scostamento dal valore di riferimento non determina alcuna conseguenza. Invece, nel caso in cui uno Stato non abbia raggiunto l'OMT, e presenti una deviazione del saldo di bilancio pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL rispetto al percorso di avvicinamento, tale scostamento sarà considerato significativo.

### **1.3 PROCEDURE DI SORVEGLIANZA, CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA E SPENDING REVIEW IN ITALIA**

Nel 2010 la crisi del debito sovrano Europeo ha messo a dura prova i conti di alcuni stati. Tre parametri "vitali" di bilancio segnalavano situazioni ai limiti della sostenibilità: alti livelli di debito pubblico e deficit, bassi tassi di crescita del Pil. Grecia, Irlanda e Portogallo sono stati i primi paesi a beneficiare di piani di sostegno legati tuttavia a drastiche misure di *austerità*. A seguire, anche Italia e Spagna si sono trovate in

---

<sup>16</sup> Dati tratti da "Governance e regole economiche europee". Camera dei Deputati.  
[https://temi.camera.it/leg17/temi/le\\_regole\\_della\\_governance\\_economica\\_europea](https://temi.camera.it/leg17/temi/le_regole_della_governance_economica_europea)

situazioni di forte criticità, inducendo l'UE a porre in atto una serie di misure strutturali volte a sostenere le finanze pubbliche ed i sistemi bancari.

### **1.3.1 LE PROCEDURE DI SORVEGLIANZA**

Nel 2011 l'Unione Europea ha istituito la Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM). La sorveglianza effettuata tramite questo meccanismo viene definita nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Come delineato nel primo paragrafo, il Semestre europeo garantisce la coerenza di bilancio e delle politiche economiche degli Stati membri. Le procedure di sorveglianza si articolano in braccio preventivo e braccio correttivo. Il braccio preventivo svolge una vigilanza *ex ante* dei parametri di riferimento delle politiche stesse. Esso mira ad accertarsi che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo, secondo le regole imposte dalla legge riguardo l'indebitamento netto ed il debito. In un normale ciclo economico, infatti, l'indebitamento netto non deve superare la soglia del 3 per cento del PIL, ed il debito non può andare oltre il 60 per cento del PIL. La Commissione ha il compito di redigere due valutazioni differenti, basandosi sul Programma di stabilità di ciascuno Stato membro. In Italia, il programma di stabilità è contenuto nel Documento di economia e finanza (DEF). La prima valutazione viene effettuata *ex ante* per l'anno corrente e successivi, mentre la seconda viene redatta *ex post* per l'anno precedente. Alla luce delle valutazioni condotte dalla Commissione, il Consiglio può ritenere necessaria una raccomandazione per lo Stato membro che ha una deviazione significativa dall'OMT o che ha bisogno di un rafforzamento e di una revisione del programma e degli obiettivi. La raccomandazione deve indicare il termine entro il quale deve avvenire la correzione. Nel 2013, mediante i regolamenti n.472 e n.473, è stata introdotta per gli Stati membri una tempistica comune entro la quale presentare ed esaminare i documenti di bilancio. Gli Stati membri, pertanto, per via di tale rafforzamento al braccio preventivo, devono consegnare alla Commissione i propri progetti di bilancio entro il 15 ottobre dell'anno corrente. La Commissione deve poi provvedere a esprimere il proprio parere entro il 30 novembre. A questo punto la Commissione può chiedere allo Stato membro di modificare il proprio progetto di bilancio, qualora esso non rispetti le regole del Patto di stabilità. Il braccio correttivo opera per rendere obbligatorio e vincolante il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL. Esso opera mediante la procedura di disavanzi eccessivi denominata *Excessive Procedure* (EDP). Secondo la Procedura EDP, il Consiglio, su indicazione della Commissione, deve adottare una raccomandazione per sollecitare lo Stato membro a correggere l'eventuale deficit entro un periodo di tempo prestabilito. Lo Stato membro, una volta ammonito, deve provvedere a correggere il deficit entro sei mesi. Alla fine di tale periodo, sia la Commissione che il Consiglio effettuano una verifica delle azioni intraprese dagli Stati membri. Nel caso in cui le azioni risultino idonee, la procedura può essere sospesa. Nel caso in cui i progressi non siano sufficienti, è necessario che lo Stato membro in questione vada avanti con gli ulteriori stadi della procedura. Qualora, nonostante l'adozione di azioni idonee, si verificano inaspettatamente delle condizioni economiche negative che non permettono il raggiungimento degli obiettivi, si adotta una nuova raccomandazione con termine di correzione più lungo. Nel caso in cui non vengano adottate le misure richieste, si deliberano all'occorrenza ulteriori

raccomandazioni ancora più stringenti e il rafforzamento delle sanzioni. Solo una volta corretto il deficit con certezza, si chiude la procedura EDP. Per lo Stato membro inadempiente sono previste delle sanzioni sia dal braccio preventivo che da quello correttivo. Tale sistema è costituito da un *set* di sanzioni progressive basate su un deposito convertibile in ammenda che può arrivare fino allo 0,1 per cento del PIL.

### **1.3.2 CONTROLLO E REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA: “SPENDING REVIEW”**

Il controllo della spesa pubblica è uno strumento essenziale ai fini del rilancio della crescita del Paese, ed ha costituito uno degli obiettivi principali di politica economica nella XVII legislatura. A partire dal 2007, per far sì che ciò fosse possibile, è stato attuato un miglioramento dei meccanismi di controllo della spesa pubblica, sia a livello quantitativo che a livello qualitativo. Vi era necessità di un’analisi puntuale di ciò che incide sull’andamento della spesa pubblica e di definire interventi volti al suo contenimento. Così, le decisioni di finanza pubblica hanno acquistato un rilievo sempre più importante, divenendo un tema basilare della politica finanziaria e di bilancio. Inizialmente, con la Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, il processo di analisi e revisione della spesa è stato incorporato nel sistema delle decisioni di bilancio. In seguito, per la continua necessità di rafforzare i conti pubblici, sono state avviate nuove modalità operative introdotte con il decreto-legge n.52 del 2015, poi cambiato dal decreto-legge n.69 del 2013. Nel 2016 è stata poi attuata la riforma della legge di bilancio dello Stato che prevede un processo di revisione sistematica e strutturale della spesa, grazie alla definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri già definiti nel DEF e alla loro conferma entro il maggio di ogni anno in appositi D.P.C.M<sup>17</sup>. Infatti, la Legge di contabilità e finanza del 2009 è stata modificata con la legge n. 163 del 4 agosto 2016, che ha unificato la ex legge di stabilità e la ex legge di bilancio in un unico provvedimento, oggi costituito dalla sola nuova Legge di Bilancio. Un altro decreto legislativo che ha apportato cambiamenti in merito a tale riforma è il decreto n.90 del 12 maggio 2016, con il quale si è rinnovata la struttura del bilancio stesso. Sono stati chiariti il contenuto e la funzione dei programmi all’interno del bilancio, sono stati individuati gli obiettivi da raggiungere, ed è migliorata la gestione dei flussi finanziari grazie al rafforzamento del principio di cassa. Sia gli atti legislativi per arrivare agli obiettivi che gli stanziamenti di spesa e le entrate programmate sono integrati in un unico atto. Con l’introduzione di tali fattori nel 2016 la revisione della spesa è diventata uno strumento incorporato nel processo di bilancio. E’ stata inoltre attuata una programmazione di bilancio basata sui risultati che si articola, sulla base degli articoli 22-bis e 23 della legge n.196/2009, come segue: entro il 31 maggio sono definiti gli obiettivi di spesa per il successivo triennio per ciascun ministero, con D.P.C.M. su proposta del Ministro dell’economia; al fine del conseguimento di tali obiettivi di spesa, i Ministri propongono i provvedimenti da attuare con il disegno di legge di bilancio; dopo l’approvazione della legge di bilancio, entro il 1 marzo, il Ministro dell’economia e i Ministri di spesa stringono degli accordi riguardo le modalità di monitoraggio per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nelle fasi precedenti e realizzano il cronoprogramma degli interventi; entro il 15 Luglio, alla luce di apposite schede consegnate da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei ministri, quest’ultimo

---

<sup>17</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

informa il Consiglio dei ministri riguardo lo stato di attuazione degli accordi. Il processo di revisione della spesa è stato così introdotto nella Legge di contabilità e finanza pubblica, con la previsione di una relazione triennale sull'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni nell'allocazione della spesa. Dopo il 2012, il processo è continuato tramite dei decreti volti al risanamento dei conti pubblici e con l'istituzione del decreto legge n.52 del 2012 di un Comitato interministeriale a cui sono stati affidati i compiti di indirizzo e coordinamento della *spending review*. A seguire, con il decreto-legge n.69/2013 è stato nominato un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa. Il Commissario agisce sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la Pubblica amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può altresì nominare un Commissario straordinario, con durata dell'incarico fino a tre anni e poteri sia conoscitivi che ispettivi. Il primo Commissario straordinario ad essere nominato fu Carlo Cottarelli, in base alle sue competenze maturate nel Fondo Monetario Internazionale (FMI), dove svolgeva il compito di Direttore del Dipartimento di Finanza Pubblica. Egli ha assunto le relative funzioni a decorrere dal 23 Ottobre 2013, cessando poi dall'incarico nell'Ottobre 2014. Secondo il D.L. 69/2013, il ruolo ha durata di tre anni a decorrere dalla data di effettiva assunzione delle funzioni. I compiti di questo ruolo prevedono di formulare proposte di carattere normativo e non, secondo il programma presentato al Comitato interministeriale. Il raggio di intervento va dalla spesa delle Amministrazioni Pubbliche sia centrali che periferiche, alle società controllate direttamente o indirettamente da Amministrazioni Pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Il Commissario straordinario ha il diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di richiedere loro informazioni e documenti. Può richiedere di eseguire l'accesso alle banche dati costituite dalle amministrazioni pubbliche, di svolgere ispezioni e verifiche tramite l'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e di collaborare con la Guardia di finanza. Per i settori di intervento specifico, il Commissario ha la possibilità di intervenire nel ridimensionamento delle strutture, nella riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi, nei trasferimenti delle imprese e nella razionalizzazione dei servizi offerti. Inoltre, con il D.L. 69/2013, è stato ampliato il perimetro di competenza, rispetto a quello previsto dal D.L. 52/2012. È stato introdotto l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni, di rispettare i parametri prezzo-qualità dei bandi Consip, società per azioni il cui unico azionista è il Ministero dell'economia e delle finanze del governo italiano: è la centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana. La Consip opera come centrale di committenza nazionale, realizzando il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica e bandendo per singole amministrazioni, sulla base di accordi bilaterali, gare per progetti complessi. Nell'ordinamento, sono presenti ulteriori norme in materia di contenimento della spesa rivolte ad enti e organismi pubblici che prevedono limitazioni per varie tipologie di spesa. Tali norme derivano da diversi decreti-legge che contengono disposizioni di *spending review*, come il D.L. n. 78/2010, il D.L. n. 95/2012, il D.L. n. 101/2013, il D.L. n. 66/2014, il D.L. n. 90/2014 e le leggi di stabilità e di bilancio. La Ragioneria

Generale dello Stato provvede regolarmente alla pubblicazione di una circolare che contiene delle indicazioni rivolte alle Amministrazioni Pubbliche per l'adeguamento del bilancio di previsione alle norme degli anni passati e a quelle nuove, con un quadro sinottico delle norme di revisione della spesa applicabili. Infine, con la riforma della legge di bilancio avvenuta nel 2016, è stato attuato un processo di revisione sistemica e strutturale della spesa stabilendo i relativi obiettivi per i Ministeri, inseriti nel Documento di economia e finanza (DEF). Tale attuazione è avvenuta per la prima volta nell'anno 2017, con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020.

Tra gli obiettivi della *spending review* vi è quello di superare il meccanismo dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio e il criterio della "spesa storica". La spesa storica è l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta di servizi ai cittadini ricalcolato con l'aggiunta dei dati raccolti attraverso i questionari. È quindi costituita dalle erogazioni dello stato a favore degli enti locali, in misura pari alla spesa effettuata per l'anno precedente, aumentata di una percentuale fissa. Il confronto tra la spesa storica e la spesa standard è utile per individuare come un ente locale si posiziona rispetto agli altri enti simili per caratteristiche demografiche e territoriali. La spesa standard è composta dall'applicazione dei fabbisogni standard all'ammontare della spesa storica. Se la spesa storica è superiore alla spesa standard, ciò dimostra che la spesa sostenuta da un ente locale è maggiore di quanto calcolato in base alle caratteristiche territoriali e demografiche della popolazione. Invece, se la spesa storica è inferiore alla spesa standard, ciò può avvenire per varie motivazioni. Potrebbe dunque significare sia una maggiore efficienza che una mancanza delle risorse necessarie per aumentare la propria spesa e quindi garantire un livello di servizi appropriato. Con il processo di revisione della spesa si vuole quindi superare l'approccio tradizionale, in base al quale ci si concentra più sulle risorse da riservare ai programmi di spesa già in essere che sull'analisi di efficienza ed efficacia volta a verificare che ci sia congruità con gli obiettivi della spesa in atto. Si vuole così superare tale approccio "incrementale" nelle decisioni di bilancio. E ancora, si vuole superare il criterio contabilistico di spesa storica, e passare al principio del bilancio "a base zero" o *zero base budgeting*<sup>18</sup>, già sperimentato in altri ordinamenti.

### 1.3.3 IL PNRR E LA SPENDING REVIEW

Il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato approvato nel 2021 dal Governo italiano per rilanciare l'economia del paese duramente colpito dalla pandemia di COVID-19. Mentre la struttura generale del PNRR verrà approfondita nel terzo capitolo, in questo paragrafo si mette in evidenza la parte relativa alle riforme istituite per salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tra di esse ve ne è una specifica, la Riforma 1.13<sup>19</sup>, volta a potenziare l'efficienza del cambiamento del quadro di revisione della spesa pubblica, o *spending review*. Per fare ciò si rafforza il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il processo di valutazione *ex post* dei risultati. Questa Riforma si compone di sette traguardi<sup>20</sup>, il cui raggiungimento permetterebbe l'accesso alle risorse appositamente stanziare dall'Unione Europea. Il piano prevede anche l'impegno ad

---

<sup>18</sup> Fare il bilancio partendo da zero ogni anno aiuta a rimuovere i costi inutili e creare un forecast dettagliato.

<sup>19</sup> 1.13 Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ("*spending review*").

<sup>20</sup> Da approfondire su "*Italiadomani PNRR*". Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dicembre 2021.

effettuare una revisione annuale del periodo 2023-2025 che consenta risparmi di bilancio diretti a sostenere le finanze pubbliche e a finanziare riforme della spesa pubblica volte alla crescita. Al fine di completare il primo obiettivo stabilito al 31 dicembre 2021, il D.L. n. 152/2021, all'articolo 9, commi 8 e 9, ha fondato il Comitato scientifico per le attività inerenti la revisione della spesa presieduto dal Ragioniere Generale dello Stato, affiancato da un componente della segreteria tecnica Mef e dai rappresentanti istituzionali di Bankitalia, Istat e Corte dei conti. Ciò al fine di fortificare i mezzi di analisi e controllo della spesa pubblica e dei processi di revisione e valutazione della spesa. E ancora, entro il primo semestre del 2022 è prevista l'attuazione degli obiettivi di risparmio per le amministrazioni centrali relativi agli anni 2023, 2024, 2025, contenuti all'interno del Documento di Economia e Finanza (DEF). I risparmi di spesa che lo Stato dovrà assicurare per il triennio 2023-2025 sono: 800 milioni per il 2023; 1.200 milioni per il 2024; 1.500 milioni per il 2025. Entro il secondo semestre del 2022 deve essere utilizzata, per stimare l'attuazione dei piani di risparmio, una relazione sull'efficacia delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni pubbliche. L'importo medio di riduzione della spesa per il triennio 2023-2025, di 1,16 miliardi, è sia inferiore all'importo medio del triennio 2018-2020 che al totale della spesa primaria<sup>21</sup>. Il successivo traguardo consiste, entro la fine del 2022, nella redazione da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale, di una relazione sull'efficienza delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni per misurare l'attuazione dei piani di risparmio. Inoltre, per il 2024, la legge di bilancio dovrà includere delle classificazioni secondo la spesa ambientale e la spesa che promuove la parità di genere. Per i semestri successivi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) dovrà documentare tramite una relazione, l'ultimazione del processo di *spending review* per gli obiettivi prestabiliti.

#### **1.4 PIANO INVESTIMENTI PER L'EUROPA**

Il piano investimenti per l'Europa, chiamato Piano *Juncker*, è stato elaborato dalla Commissione europea nel 2014. Porta il nome di Jean-Claude Juncker, eletto Presidente della Commissione europea nel 2014. Nasce dal bisogno di rilanciare gli investimenti europei, che a partire dal 2008 hanno subito un crollo: tra il 2008 e il 2015 i dati della Commissione europea riportano una caduta degli investimenti del 14,2% in Europa, di cui un 25% registrato in Italia. Tale piano è quindi volto ad incrementare la crescita e la competitività del continente, nonché a consolidare la capacità produttiva e infrastrutturale europea colmando questo *investment gap*. Il piano è composto da un saldo pilastro finanziario, costituito dal Fondo Europeo degli Investimenti Strategici (FEIS), che ha lo scopo di mobilitare gli investimenti privati mediante garanzia dell'UE. Il secondo ed il terzo pilastro, rispettivamente il Polo europeo di consulenza sugli investimenti e il Portale dei progetti di investimento europei, provvedono all'assistenza tecnica e a dare maggiore visibilità alle opportunità di investimento. I tre elementi essenziali erano: la mobilitazione di 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi per il triennio 2015-2017, le iniziative per garantire che tali investimenti soddisfino le necessità dell'economia reale, e la rimozione degli ostacoli alla realizzazione degli investimenti per incrementare gli effetti del Piano. Il braccio operativo del Piano Juncker è costituito dalla BEI, Banca Europea

---

<sup>21</sup> Brugnara, L. (2022, Luglio 23). Il PNRR e la Spending Review. Osservatorio Conti Pubblici Italiani.

degli investimenti. La Commissione europea ha collaborato oltre che con la BEI anche con i diversi Istituti Nazionali di Promozione, tra cui la CDP, Cassa Depositi e Prestiti, ovvero il primo istituto nazionale di promozione a siglare con la Commissione europea un accordo nell'ambito di uno dei tre pilastri di InvestEU. InvestEU fa seguito al Fondo europeo per gli investimenti strategici, colonna portante del Piano Juncker. Attraverso la loro intermediazione, sono state individuate due aree tematiche da supportare: le piccole e medie imprese e le infrastrutture e innovazione. Il CDP ha fornito gli strumenti necessari a supporto degli investimenti nel territorio italiano. Le risorse mobilitate da CDP nell'ambito del Piano Juncker sono state di 9 miliardi di euro nel periodo 2015-2020, di 22 miliardi di euro di investimenti mobilitati e di 100.000 piccole e medie imprese (PMI) supportate nell'accesso al credito. E ancora, CDP ha promosso il maggior numero di Piattaforme di Investimento in Europa, sia a supporto delle PMI che dei progetti infrastrutturali e innovativi.

#### **1.4.1 FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI STRATEGICI**

Nel luglio 2015 è entrato in vigore il regolamento (UE) 2015/2017, con il quale si è istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Tale fondo costituisce il nucleo del Piano di investimenti per l'Europa, volto ad incrementare la crescita economica e la competitività dell'Unione europea. È gestito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) in separazione contabile integrandone le ordinarie attività di investimento. È costituito da una garanzia di 16 miliardi di euro a titolo del bilancio dell'UE e da 5 miliardi di euro della BEI. La Commissione europea afferma che i contributi da parte degli Stati membri al FEIS non debbano essere ricompresi nell'ambito delle norme preventive o correttive del Patto di stabilità e crescita (PSC). Il fondo ha l'obiettivo di contribuire a utilizzare i finanziamenti pubblici per sollecitare gli investimenti privati sui progetti realizzati nell'UE. I progetti riguardano un'ampia gamma di settori: infrastrutture, istruzione, ricerca e innovazione, sanità e tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Un quarto del Fondo è riservato a progetti a sostegno delle piccole e medie imprese (PMI). Nel dicembre 2017, il Consiglio ha prorogato fino al 31 dicembre 2020 il Fondo europeo per gli investimenti strategici, alzando l'obiettivo di investimento a 500 miliardi di euro (rispetto ai 315 miliardi iniziali). Inoltre, con il nuovo regolamento, la garanzia di bilancio dell'Unione europea è aumentata fino a 26 miliardi di euro (rispetto ai 16 miliardi di euro iniziali) e l'apporto della Banca europea per gli investimenti è salito fino a 7,5 miliardi di euro (rispetto ai 5 miliardi iniziali). La governance del FEIS è articolata in due livelli: un comitato direttivo e un comitato per gli investimenti. La gestione quotidiana del Feis è affidata all'amministratore delegato, che presiede le riunioni del Comitato per gli investimenti. Egli fornisce periodicamente informazioni al Comitato direttivo. È il Comitato direttivo che elegge chi ricoprirà il ruolo di amministratore delegato. Inoltre tale Comitato prende decisioni riguardo la strategia, il rischio, le procedure e le politiche del FEIS. Il Comitato degli investimenti invece, controlla quali investimenti possono beneficiare della garanzia UE. È responsabile dinanzi al Comitato direttivo. Nel giugno 2018, la Commissione ha istituito il programma InvestEU per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, così da includere in un unico programma i finanziamenti dell'UE sia sottoforma di prestiti che di garanzie. InvestEU, è il programma dell'UE per favorire gli investimenti. Lo strumento principale che aiuta a sostenere gli investimenti strategici nell'UE è proprio il

FEIS. Il programma InvestEU si compone di tre strutture: Fondo europeo per gli investimenti strategici, Polo europeo di consulenza sugli investimenti e Portale dei progetti di investimento europei. Vi sono una serie di criteri di selezione dei progetti da portare a termine. I progetti, per essere ritenuti ammissibili, devono essere realizzabili economicamente e tecnicamente, devono sostenere gli obiettivi dell'UE, avere un potenziale effetto leva su altri finanziamenti, e sostenuti dal FEIS, poiché non realizzabili solo tramite gli strumenti dell'UE e della BEI. Secondo la Commissione, tale piano dovrebbe attirare maggiori investimenti pubblici e privati facendo sì che il fondo InvestEU consenta di raccogliere in tutta la zona euro oltre 650 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi tra il 2021 e il 2027. L'InvestEU è stato creato per sostenere quattro settori d'intervento: quello di ricerca innovazione e digitalizzazione (€6,6 miliardi), di infrastrutture sostenibili (€9,9 miliardi), di piccole e medie imprese (€6,9 miliardi) ed infine di investimenti sociali e competenze (€2,8 miliardi). Le quattro aree di investimento includono progetti per appoggiare e conseguire la transizione verso la neutralità climatica nell'UE. L'obiettivo del Polo di consulenza InvestEU è quello di procurare sostegno e assistenza a livello tecnico per contribuire alla programmazione e all'attuazione dei progetti, inserendo in un unico sportello per l'assistenza richiesta i 13 diversi servizi di consulenza attualmente disponibili. Invece il Portale dei progetti di investimento europei ha lo scopo di far trovare a investitori e promotori numerose opportunità di investimento, offrendo una banca dati dal facile utilizzo che dia maggiore visibilità ai progetti. La legge di bilancio per il 2018, legge n.205/2017 articolo 1 commi 1072-1075, ha rifinanziato il Fondo investimenti per oltre 36 miliardi dal 2018 al 2033. Inoltre, si è stabilito che ogni Ministero invii una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e alle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro il 15 settembre di ogni anno per una questione di monitoraggio dello stato di avanzamento dei vari interventi. Le risorse oggetto di rifinanziamento vanno ripartite in specifici settori di spesa, quali: trasporti e viabilità; mobilità sostenibile e sicurezza stradale; infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; ricerca; difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; digitalizzazione delle amministrazioni statali; prevenzione del rischio sismico; investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; eliminazione delle barriere architettoniche.<sup>22</sup>

#### **1.4.2 PIANO STRATEGICO 2022-2024**

Il Piano strategico CDP 2022-2024 è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione il 25 novembre 2021 e intende contribuire al rilancio dell'Italia attraverso procedere la crescita e lo sviluppo sostenibile del Paese. Nei tre anni del piano, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha un ruolo essenziale. Con un 3% in più rispetto al triennio precedente, mobilerà risorse per 65 miliardi di euro, di cui 21 miliardi per Infrastrutture e PA e 34 miliardi per Imprese e internazionalizzazione<sup>23</sup>. Grazie alla CDP, sono state attratte ulteriori risorse

---

<sup>22</sup> Documento Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile. (09/06/2022).

<sup>23</sup> Cassa Depositi e Prestiti, 2022. Piano Strategico 2022-2024: CDP per l'Italia che verrà.

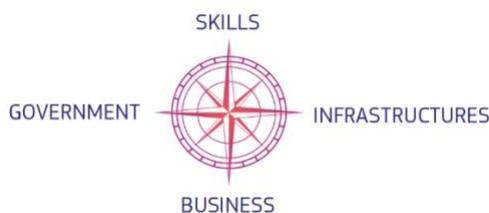
da terzi che corrispondono a 63 miliardi, per un totale di 128 miliardi di fondi attivati per l'Italia, con una forte attenzione ai principi ESG (*environmental, social, governance*). Le sfide del Paese, che si possono racchiudere in dieci aree di intervento, sono allineate agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile e alle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le aree in questione sono: transizione energetica, economia circolare, salvaguardia del territorio, infrastrutture sociali, mercato dei capitali, digitalizzazione, innovazione tecnologica, sostegno alle filiere strategiche, cooperazione internazionale e trasporto. Tra gli obiettivi, il Piano vuole cambiare la logica degli interventi e di gestione delle partecipazioni. Si vuole rafforzare la capacità di valutazione tecnica per l'attuazione degli investimenti con maggiore impatto e per l'attuazione di interventi specifici dedicati ai progetti più articolati. Un altro obiettivo rimane sempre quello di coinvolgere il maggior numero di investitori possibili nelle operazioni di credito e di investimento. Per quanto riguarda la gestione delle partecipazioni, il piano prevede che lo stato mantenga un ruolo di azionista stabile nelle partecipazioni cosiddette strategiche, tutelando le infrastrutture e gli asset rilevanti per il Paese. E ancora, ha intenzione di realizzare interventi per la crescita in settori chiave, tra cui anche il settore immobiliare. Importante è anche l'impegno nelle PMI di filiere strategiche e *startup*, nel *Private Equity* e nel *Venture Capital*.

#### **1.4.3 FOCUS DIGITALIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI**

Nel febbraio 2021, con la formazione del Governo Draghi, Vittorio Colao è stato nominato Ministro senza portafoglio per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. Nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, il Ministro Colao ha redatto la relazione di aggiornamento riguardo le priorità della digitalizzazione nella pubblica amministrazione, identificando i provvedimenti che guideranno la strategia di transizione digitale, quali: ammodernamento delle infrastrutture su tutto il territorio nazionale, sfruttamento del cloud computing, utilizzo dei dati della pubblica amministrazione, avanzamento della cybersicurezza e una maggiore centralità delle persone e delle loro competenze, misure contenute in parte anche nel PNRR. Sono così stati prefissati degli obiettivi che fossero coerenti, oltre che con il PNRR, con i propositi dell'*EU Digital Compass 2030*, o Decennio digitale europeo. La Commissione ha accolto con favore l'accordo politico raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE sul programma strategico per il 2030. Le iniziative principali sono: banda ultra-larga, Cloud PA, identità e domicilio digitale, interoperabilità dei dati per i servizi on line ai cittadini, piattaforme di notifica digitali e cybersecurity. Il 9 marzo 2021, con la Comunicazione COM (2021) 118 final dal titolo "*2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*", la Commissione europea ha presentato le direttive per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, proponendo una bussola digitale per il decennio digitale europeo che si focalizza attorno a quattro fattori: le Competenze digitali; le Infrastrutture digitali sicure e sostenibili; la Trasformazione digitale delle imprese; la Digitalizzazione dei servizi pubblici. Per quanto concerne l'ultimo settore, l'obiettivo dell'UE è di assicurarsi che entro il 2030 i servizi pubblici online siano completamente accessibili, con strumenti facili da utilizzare e

con un elevato livello di sicurezza e privacy. Inoltre, si pensa che con il voto elettronico si possano invogliare i cittadini alla partecipazione alla vita democratica<sup>24</sup>.

**Figura 1: 2030 Digital Compass.**



Fonte: Commissione Europea (2021).

Sono stati delineati ulteriori obiettivi oltre ai servizi pubblici online, ossia la sanità a distanza via *web* con cartelle cliniche disponibili sulle piattaforme digitali, e il poter garantire ai cittadini l'utilizzo dell'identità digitale (ID). La strategia digitale dell'UE è finalizzata ad incidere positivamente sia sui cittadini che sulle imprese, puntando ad un futuro più prospero e sostenibile. Il Programma "Percorso per il decennio digitale" istituisce un meccanismo di monitoraggio per conseguire gli obiettivi per la trasformazione digitale dell'Europa. È un'iniziativa volta all'accelerazione e alla crescita della digitalizzazione, necessità emerse con ancor maggiore urgenza durante la pandemia. Il percorso vuole porre rimedio alle lacune europee in ambito digitale. Tale meccanismo comprende, oltre ad un processo per sostenere l'attuazione di progetti multinazionali, un sistema per il monitoraggio in cui i progressi saranno misurati con indicatori chiave di prestazione (ICP) basati sull'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)<sup>25</sup> per quantificare i passi avanti compiuti. La Commissione ha il compito di indicare in una relazione annuale le eventuali azioni da compiere alla luce di quanto visionato e di presentarla al Parlamento europeo e al Consiglio. Questa confluirà nel Semestre Europeo, nelle relazioni per paese e nelle raccomandazioni specifiche per paese. Gli Stati membri devono invece delineare con delle tabelle di marcia strategiche pluriennali, le misure adottate per il 2030. La Commissione riesaminerà gli obiettivi entro il 2026 per controllare gli sviluppi tecnologici, economici e sociali, ed ha inoltre proposto una dichiarazione sui diritti e sui principi digitali europei per promuovere la transizione digitale. L'obiettivo è che la transizione avvenga secondo i valori europei, per far sì che i cittadini sfruttino al massimo le opportunità che derivano dal decennio digitale. Ha quindi proposto una serie di diritti e principi digitali europei che integreranno i diritti esistenti e che promuovono una transizione digitale con una visione sostenibile e incentrata sull'uomo. La dichiarazione è attualmente all'esame del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Una volta concordata, garantirà un ambiente digitale sicuro ed inclusivo.

<sup>24</sup> Commissione Europea, 2021. *Decennio Digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030*.

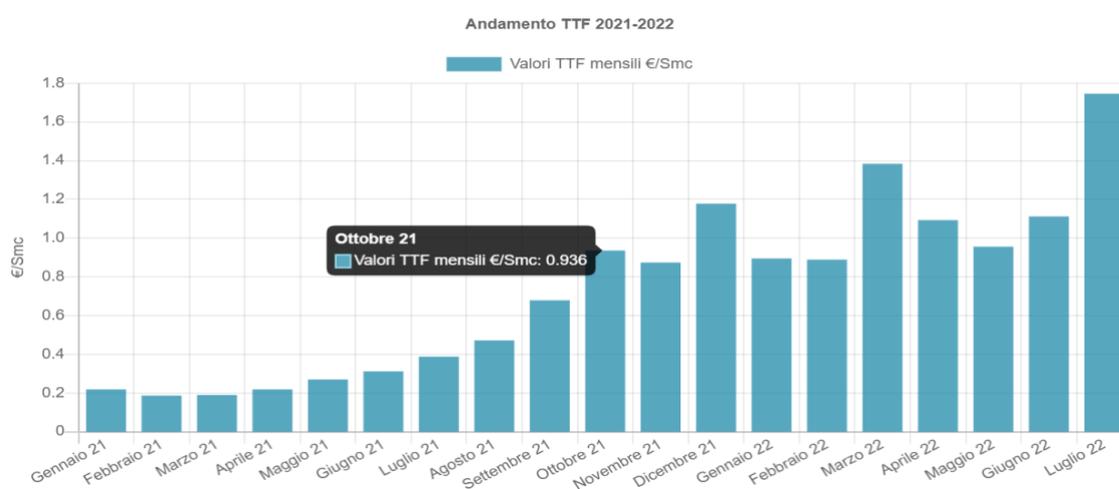
<sup>25</sup> L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) sintetizza gli indicatori sulle prestazioni digitali dell'Europa e traccia i progressi dei Paesi dell'UE.

## 1.5 RIFLESSI DELLA POLITICA SULL'ECONOMIA: GUERRA IN UCRAINA, CADUTA DEI GOVERNI. EFFETTO SUI RISPARMIATORI.

Nei paragrafi precedenti si sono evidenziate differenti risposte fornite in passato dalle istituzioni politiche ed economiche per fare fronte ad eventi estremi di varia natura. Il rapido succedersi di ulteriori avvenimenti spesso imprevedibili rende a mio avviso utile a questa ricerca un focus sull'evoluzione della situazione attuale. Difatti il rapporto tra politica, economia e società sta attraversando una ulteriore fase di criticità: l'interruzione delle catene di approvvigionamento iniziata con la pandemia è stata seguita dal conflitto bellico scoppiato il 24 Febbraio 2022 con l'invasione del territorio ucraino da parte della Russia. I leader politici Europei sono stati chiamati a prendere decisioni delicate e controverse, partendo dalla necessità di far rispettare le regole del diritto internazionale quali la sovranità dei singoli paesi. Questi provvedimenti si riflettono nel mondo economico sia con effetti immediatamente visibili che con effetti di medio e lungo termine al momento solo ipotizzabili. In particolare, le decisioni dei *policy makers* europei intendono trasformare radicalmente l'attuale dipendenza energetica dalla Russia, processo complesso che non può realizzarsi nel giro di pochi mesi ma che ha un impatto immediato sul tenore di vita, sul benessere e sui consumi della popolazione Europea. L'esplosione dell'inflazione, guidata dai violenti rincari dei costi dell'energia e delle materie prime alimentari, ha costretto i governi ad aumentare il debito pubblico per finanziare misure volte a mitigarne l'impatto sui conti delle imprese e sulle tasche dei nuclei familiari.<sup>26</sup>

Ad esempio, il Parlamento francese ha stanziato 20 miliardi per calmierare il prezzo dell'energia e dei beni primari, mentre in Italia il governo Draghi, per reperire risorse aggiuntive, ha varato il cd "Decreto Ucraina" (dl 21/2022) con il quale le aziende energetiche devono versare un contributo solidaristico straordinario sugli extraprofiti realizzati grazie alla corsa dei prezzi del gas.

**Figura 2: Andamento TTF 2021-2022**



Fonte: Masci (2022).

<sup>26</sup>Bortolamai, F. (2022, Febbraio 26). Bollette, è corsa dei governi UE per aiutare famiglie e imprese. La Repubblica.

In tabella si evidenzia il vertiginoso aumento del prezzo del gas nel 2022 registrato nel TTF ( *Title Transfer Facility*), uno dei principali mercati di riferimento per lo scambio del gas in Europa<sup>27</sup>. A dimostrazione delle difficoltà che stanno incontrando le amministrazioni Europee nel gestire la crisi iniziata con la pandemia e proseguita con il conflitto ucraino, è utile ricordare che a cavallo della primavera-estate 2022 sono caduti il governo Johnson in Gran Bretagna ed il governo Draghi in Italia.

### **1.5.1 LA REAZIONE DELLE ISTITUZIONI ECONOMICHE**

Il 2022 segna una drastica inversione di rotta nelle politiche monetarie. La missione principale delle banche centrali è mantenere la stabilità dei prezzi: per questo, di fronte a tassi di inflazione da record, (Giugno 2022: + 9,1% in Usa e + 9,6% Unione Europea)<sup>28</sup> oltre quaranta banche centrali nel mondo stanno attuando un programma aumento del costo del denaro rialzando progressivamente i tassi di interesse, ponendo fine ad un lungo periodo di tassi negativi iniziato nel 2012 in seguito alla crisi del debito sovrano. Dunque disincentivando l'accesso al credito si riesce a limitare l'ammontare di liquidità in circolazione e a ridurre la domanda di beni e servizi, due effetti in grado di innescare la discesa dei prezzi. Non è operazione esente da rischi: per vederne i benefici possono servire fino a due anni, mentre i possibili effetti collaterali consisterebbero in significativi cali della crescita, dei consumi e dei salari. L'impatto negativo sui conti pubblici è invece certo e immediato: dato che i buoni del Tesoro finanziano il deficit, con i tassi in salita gli Stati sono costretti ad emettere titoli con rendimenti più alti così da rimanere concorrenziali rispetto ad altre forme di investimento, con una evidente quanto indesiderata maggiorazione del costo del debito.

---

<sup>27</sup>Masci, F. (2022, Agosto 10). *TTF Gas (Title Transfer Facility): cos'è, a cosa serve e qual è il prezzo?*

<sup>28</sup> US bureau of labor statistics e Eurostat.

## II. PANDEMIA, SOCIETÀ, ECONOMIA

### 2.1 FISCAL COMPACT

Il trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (SCG), conosciuto anche come "Patto di bilancio" dall'anglicismo "*Fiscal Compact*", è un accordo tra 25 dei 27 Stati membri denominati "parti contraenti" (ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca). È stato firmato il 2 marzo 2012 in occasione del Consiglio europeo e approvato il 2 aprile 2012 come trattato internazionale, entrando in vigore il 01/01/2013. Con questo accordo le parti contraenti convengono di adottare una serie di vincoli volti a regolare la disciplina del bilancio e a coordinare le rispettive politiche economiche per migliorare la *governance* della zona euro. Tali regole sono ancora più severe di quelle stabilite con il Trattato di Maastricht<sup>29</sup> e ribadite nel Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea.

Nel 1997, i Paesi dell'Unione Europea hanno stipulato un accordo internazionale, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), per rafforzare l'integrazione monetaria della zona euro, iniziata nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993. I Paesi che soddisfacevano i requisiti economici e finanziari, noti come parametri di Maastricht o criteri di convergenza<sup>30</sup>, potevano entrare a far parte dell'Unione economica e monetaria (UEM) dell'Unione europea. Questi requisiti sono stabiliti dall'articolo 121 (art. 121.1) del "Trattato che istituisce la Comunità europea" (TCE)<sup>31</sup>. Essi riguardano: la stabilità dei prezzi, la sostenibilità della situazione delle finanze pubbliche con un rapporto tra deficit pubblico annuale e PIL che non deve superare il 3% annuo, il rapporto debito/PIL al 60%, il tasso di cambio del Sistema Monetario Europeo e infine i tassi di interesse a lungo termine. Ogni Stato membro doveva, e deve, rispettare questi parametri per poter partecipare all'UEM. Ad alcuni Paesi, tra cui l'Italia, che non rispettavano questi parametri fu concessa una deroga, con l'impegno che avrebbero comunque dovuto rispettare gli obiettivi fissati. Obiettivi che sono stati poi ribaditi dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione europea, il cosiddetto *Fiscal Compact*.

#### 2.1.1 ELEMENTI ESSENZIALI DEL FISCAL COMPACT

Il *Fiscal Compact* include alcune regole riguardo la finanza pubblica e diverse procedure per il coordinamento delle politiche economiche, già introdotte in passato nel quadro della *governance* economica europea. Uno dei pilastri principali su cui si basa tale trattato è il rispetto della "regola aurea", per la quale gli Stati che hanno aderito, devono provvedere ad avere il bilancio in pareggio o in attivo. La legge costituzionale

---

<sup>29</sup> Si veda cap. 1.2

<sup>30</sup> I requisiti economici e finanziari che gli Stati dell'Unione europea devono soddisfare per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea

<sup>31</sup> Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE) è il trattato internazionale che ha istituito la CEE. È stato firmato il 25 marzo 1957 insieme al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA); insieme, sono detti "Trattati di Roma".

n.1/12<sup>32</sup>, che ha introdotto tale pareggio di bilancio, è stata approvata il 17 aprile 2012. Tale legge ha portato la modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, andando ad incidere non solo sulla disciplina delle pubbliche amministrazioni ma anche su quella degli enti territoriali, quali regioni, province, comuni e città. Le previsioni di maggiore rilievo del Fiscal Compact sono contenute nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita, ovvero i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto *six-pack* del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, con il cosiddetto *two-pack* del 2013. Vi sono però delle differenze. Infatti, il *Fiscal Compact* nell'ambito del braccio preventivo identifica l'obiettivo di medio termine (OMT)<sup>33</sup> in termini di disavanzo strutturale di bilancio delle amministrazioni pubbliche nella misura massima dello 0,5% del PIL, mentre nel *six-pack* tale misura era dell'1%. Inoltre, il meccanismo correttivo automatico previsto dal *Fiscal Compact*, che si attiva in caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso e che obbliga la parte contraente ad adottare provvedimenti per perfezionare e correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito, non è riprodotto nell'ordinamento dell'Unione. Vi sono poi ulteriori elementi essenziali da menzionare. Qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la misura del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno per la parte eccedente tale misura. Il ritmo di riduzione però deve sempre considerare dei fattori rilevanti, quali la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il livello di indebitamento del settore privato; Le parti contraenti si impegnano, comunicando preventivamente alla Commissione e al Consiglio i piani di emissione dei titoli di debito, a coordinare la collocazione dei titoli di debito pubblico; Qualsiasi parte contraente che ne consideri un'altra inadempiente rispetto agli obblighi stabiliti dal patto di bilancio, può adire la Corte di giustizia dell'UE, anche in assenza di un rapporto di valutazione della Commissione europea; Le parti contraenti possono fare ricorso alle cooperazioni rafforzate nei settori che sono essenziali per il buon funzionamento dell'eurozona senza nuocere al mercato interno; I Capi di Stato e di governo delle parti contraenti si riuniscono informalmente in un Euro Summit, insieme al Presidente della Commissione europea; Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti, come previsto dal Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali<sup>34</sup> allegato al Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), determineranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei presidenti delle Commissioni competenti dei parlamenti nazionali e delle competenti Commissioni del PE, per discutere riguardo le questioni connesse all'ordinamento delle politiche economiche.

---

<sup>32</sup> Si veda testo <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012;1>

<sup>33</sup> Si veda cap. 1.2

<sup>34</sup> Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. C 310/204. (16/12/2004).

## 2.2 MISURE ANTIPANDEMICHE: PRIME RISPOSTE DELL' UE

La pandemia di COVID-19 (o Coronavirus) è un'epidemia tutt'ora in corso, diffusa a livello globale. I primi casi conosciuti apparvero a Wuhan, in Cina, nel gennaio 2020. Ad oggi 25 agosto 2022, secondo i dati statistici mondiali, il numero di casi confermati in tutto il mondo è di 603 842 751.<sup>35</sup>

Questa infezione epidemica ha avuto un forte impatto sull'ordinamento degli Stati membri e di conseguenza sull'Unione Europea. I mercati finanziari, per via delle continue e sempre più ferree limitazioni sulla libertà di circolazione, sono stati scossi e le norme riguardo la concorrenza e gli aiuti di Stato hanno subito numerose modifiche. L'organizzazione del sistema sanitario, nonché l'attuazione di un piano di gestione della crisi riguardo la salute pubblica, sono di competenza nazionale, per cui gli Stati membri hanno autonomia decisionale. L'UE invece, ha una competenza di tipo concorrente riguardo ai problemi comuni di sanità pubblica e di sicurezza, e per il miglioramento della salute umana può adottare misure per rispondere alle minacce a carattere transfrontaliero. A tale scopo fu adottata la decisione 1082/2013/UE<sup>36</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, volta al miglioramento della capacità in tutta Europa di monitorare, individuare rapidamente e coordinare le risposte alle minacce sanitarie. Unitamente a questa decisione sono stati varati diversi strumenti tra cui, ad esempio, il Sistema di allarme rapido e di reazione (SARR), il coordinamento in seno al Comitato per la Sicurezza Sanitaria (CSS) e gli appalti congiunti per sostenere e coordinare la pianificazione della risposta e le azioni degli Stati membri in caso di minacce sanitarie transfrontaliere. L' 11 novembre 2020 è stata effettuata la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo.

Con questo nuovo documento si prende atto che “lo sforzo collettivo per combattere l'attuale pandemia di COVID-19, come pure altre emergenze sanitarie future, richiede un coordinamento rafforzato a livello dell'UE”, e che “le misure di sanità pubblica devono essere congruenti, coerenti e coordinate al fine di massimizzarne gli effetti e di minimizzare i danni sia per le persone che per l'economia. La situazione sanitaria di uno Stato membro dipende da quella degli altri paesi. La frammentazione degli sforzi volti ad affrontare le minacce per la salute a carattere transfrontaliero rende tutti gli Stati membri, collettivamente, più vulnerabili”.

37

La Comunicazione è accompagnata da tre proposte legislative allo scopo di aggiornare la decisione 1082/2013/UE, più nello specifico per il meccanismo dell'aggiudicazione congiunta, per rafforzare il mandato del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e per ampliare il mandato dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA). Tale necessità nasce infatti con la pandemia, che ha dimostrato che la capacità dell'Unione di coordinare l'attività finalizzata a garantire la disponibilità di medicinali e dispositivi medici risulta limitata.

---

<sup>35</sup>Dati forniti in tempo reale: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

<sup>36</sup>Per il testo completo si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=en>

<sup>37</sup>Citazione da: <https://www.sivempveneto.it/approfondimenti-unione-europea-e-gestione-delle-pandemie-ecco-il-quadro-di-riferimento-normativo-per-far-fronte-alle-minacce-sanitarie-nella-ue/>

Il Documento illustra anche gli strumenti di emergenza introdotti dalla Commissione per fornire le contromisure mediche, i materiali di laboratorio e i dispositivi medici necessari per le unità di terapia intensiva, quando le capacità nazionali sono insufficienti, integrando le capacità già disponibili nel *pool* europeo<sup>38</sup> di protezione civile.<sup>39</sup> Il 1° aprile 2020 è stata istituita la centrale di coordinamento per le attrezzature mediche per COVID-19 per favorire l'incontro tra l'offerta e la domanda di DPI.<sup>40</sup> Sono stati resi disponibili oltre 2 miliardi di euro per gli accordi di acquisto anticipato di vaccini e 100 milioni di euro per i test antigenici rapidi.

La proposta è di rafforzare i meccanismi di coordinamento per la preparazione, attraverso lo sviluppo di un piano vincolante di preparazione e risposta dell'UE per le crisi sanitarie/pandemiche, di esercitazioni periodiche su scala reale e di revisioni delle azioni per introdurre misure correttive e un processo di audit dell'UE sulle capacità nazionali.

Per la rilevanza di tali condizioni, è importante esaminare quindi il quadro normativo e le azioni che (l'UE e) gli Stati membri hanno dato in risposta all'emergenza legata al Covid-19.

### **2.2.1 STRATEGIE ANTIPANDEMICHE**

I Paesi europei hanno provveduto a contenere i contagi con soluzioni ad ampio spettro, spesso adottando misure di governo differenti. La diffusione di strategie differenti o opposte, possibile per via dell'indipendenza che ciascuno Stato membro ha in materia sanitaria, ha portato la Commissione europea al timore che le nuove varianti del virus possano interrompere l'uniformità delle misure che erano state seguite l'anno della prima ondata. Così, il 25 gennaio 2022 il Consiglio, a seguito della proposta della Commissione del 25 novembre 2021, ha adottato la raccomandazione riveduta sull'agevolazione della circolazione libera e sicura nell'UE durante la pandemia di COVID-19<sup>41</sup>. Con tale raccomandazione, le misure restrittive sono applicate sulla base dell'individuo e della sua situazione personale. I fattori da prendere in considerazione diventano i tamponi e la vaccinazione, attestati dal certificato COVID digitale dell'UE. La zona euro abbandona il criterio della mappa del contagio, per tale approccio di tipo individuale, e guarda allo status personale del cittadino, non l'area di provenienza. Si vuole andare verso l'approccio "comune e coordinato", limitando la possibilità che le norme nazionali portino confusione.

---

<sup>38</sup> "Il pool europeo di protezione civile è stato istituito per promuovere la cooperazione europea in materia di protezione civile e consentire una risposta europea più rapida, più adeguatamente coordinata e più efficace alle catastrofi provocate dall'uomo e ai rischi naturali. Il pool riunisce risorse provenienti da 25 Stati membri e Stati partecipanti pronte per essere mobilitate, con breve preavviso, nelle aree colpite da una catastrofe. Queste risorse possono consistere in squadre di soccorso o équipe mediche, esperti, attrezzature specializzate o mezzi di trasporto. Ogni volta che si verifica una catastrofe e che perviene una richiesta di assistenza tramite il meccanismo di protezione civile dell'UE, questo pool viene attivato per fornire assistenza".

[https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_it.pdf)

<sup>39</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 sulla penuria di medicinali - come affrontare un problema emergente. 2020/2071(INI)

<sup>40</sup> Dispositivi di protezione individuale, internazionalmente denominati PPE, sono dispositivi che hanno la funzione di salvaguardare la persona che li indossa da rischi per la salute e la sicurezza. Dispositivi medici e medicinali per affrontare questioni normative ed altre problematiche relative alla catena di approvvigionamento.

<sup>41</sup> [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/25/covid-19-council-adopts-new-person-based-recommendation-on-free-movement-restrictions/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=COVID-19%3a+Council+adopts+a+revised+recommendation+on+measures+affecting+free+movement%2c+based+on+the+individual+situation+of+persons+and+no+longer+on+the+region+of+origin](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/25/covid-19-council-adopts-new-person-based-recommendation-on-free-movement-restrictions/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=COVID-19%3a+Council+adopts+a+revised+recommendation+on+measures+affecting+free+movement%2c+based+on+the+individual+situation+of+persons+and+no+longer+on+the+region+of+origin)

Un confronto sistematico della gestione della salute pubblica effettuata dai vari paesi è in realtà molto complesso da effettuare: in questa sede è importante evidenziarne: 1) le principali differenze e similitudini, con i risultati conseguiti dai vari approcci. 2) Le molteplici quanto asimmetriche ripercussioni sulle politiche di bilancio dei Paesi che andrò ad esaminare, proprio per le differenze che esistevano di fondo ancor prima dell'emergenza Covid del 2020.

L'impatto sul debito pubblico è stato certamente rilevante, ma è ugualmente importante valutare anche la varietà di misure, la capacità di pianificazione e l'uso di nuovi strumenti per l'erogazione dei fondi per rispondere alle emergenze sanitarie e alle dinamiche economiche e sociali che la crisi ha fatto emergere. L'analisi è incentrata sulle risposte alla prima ondata pandemica.

## 2.3 PAESI A CONFRONTO

Non è compito della presente ricerca attribuire meriti, colpe e responsabilità nell'analisi delle risposte messe in campo dalle istituzioni Italiane ed estere. Nella necessaria ricostruzione dei fatti è tuttavia inevitabile imbattersi subito in una grave carenza strutturale: il "Piano di preparazione e risposta a una pandemia influenzale" risale infatti al 2006<sup>42</sup>, poi modificato nel 2010 a seguito dell'epidemia da influenza suina. Le linee guida dell'OMS<sup>43</sup>, prescrivono un processo di costante aggiornamento di questi piani, eppure dall'implementazione del 2010 alla pandemia del 2020 sono passati ben dieci anni senza che alcun organo provvedesse in tal senso. Nel 2018 l'Oms divulgava il GIP "*Global influenza programme*"; come riportato sul sito dell'organizzazione in questione<sup>44</sup>, si tratta di una "guida di supporto, strategica e di coordinamento delle attività essenziali per preparare i sistemi sanitari alle minacce pandemiche stagionali e zoonotiche", ancora una volta non recepito dalle istituzioni preposte.

### 2.3.1 ITALIA E INGHILTERRA

All'inizio di marzo 2020, mentre in Italia gli ospedali erano già al completo per via dei ricoveri d'urgenza dei pazienti affetti dal virus e si attivavano misure stringenti per limitare i contagi quali il primo lockdown, in Inghilterra non venivano emesse misure restrittive e la quotidianità dei cittadini rimaneva invariata. Di conseguenza, la combinazione di interventi tardivi, della rapida diffusione del virus e delle difficoltà di approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale (DPI) hanno reso difficilissimo porre un freno ai contagi. Il caso ad oggi più controverso (oggetto di indagine della magistratura) verificatosi in Italia riguarda le incertezze ed i ritardi nell'istituire una zona "rossa"<sup>45</sup> nella provincia di Bergamo,

---

<sup>42</sup> Per un approfondimento si veda: Piano Nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale.  
[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_501\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf)

<sup>43</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità.

<sup>44</sup> Sito dell'organizzazione: <https://www.who.int/teams/global-influenza-programme>

<sup>45</sup> In periodo di pandemia, i governi hanno distinto le regioni italiane per colore: le zone rosse erano le aree più critiche in cui i focolai di contagi erano elevati e le misure e regole da rispettare erano di conseguenza più stringenti rispetto alle altre zone, quali l'arancione gialla e bianca.

comportamenti che hanno verosimilmente contribuito ad alimentare un focolaio epidemico sfociato in un tasso di mortalità altissimo.

Similarmente in Inghilterra, il ritardo dell'attivazione delle misure più rigide ha portato alla diffusione rapida del virus soprattutto all'interno delle strutture sanitarie.

L'Inghilterra ha seguito più rigorosamente le linee guida da adottare, in questo caso di *Public Health England*<sup>46</sup>: mascherine filtranti di tipo FFP2 o FFP3, o *respirators*, nelle zone "rosse", dispositivi di protezione individuale (DPI) quali grembiule di plastica e mascherina chirurgica per chi lavorava a contatto con i pazienti affetti da Covid. L'uso della mascherina chirurgica nei negozi e sui mezzi pubblici è diventato obbligatorio solamente a partire dal 24 luglio 2020. In Italia si seguivano le linee guida dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS)<sup>47</sup> e si prestava grande attenzione al *contact tracing*<sup>48</sup> attuato tramite sistema sanitario nazionale e medici di base. Al contrario, in Inghilterra la sorveglianza epidemiologica si è dimostrata scarsa nei primi mesi. Non era stato progettato un buon sistema di tracciamento dei contatti, che avveniva solamente attraverso la dichiarazione dello stato di salute dei singoli cittadini, per cui era rimesso al mero buon senso dei singoli. E ancora, nei mesi iniziali, in Inghilterra i malati dovevano rimanere in isolamento per 7-10 giorni, senza però che gli affetti dal virus venissero testati al termine del periodo di isolamento. Le case di cura dovevano accettare gli anziani che, senza effettuare tamponi, provenivano e venivano trasferiti dagli ospedali. Ciò ha causato un eccesso di mortalità nelle case di cura inglesi di oltre 29000 individui.<sup>49</sup>

Al contrario, in Italia è stato adottato un atteggiamento cautelativo: l'isolamento era per un minimo di 14 giorni ed era necessario un tampone molecolare negativo al termine della quarantena. Dopo la prima ondata l'Inghilterra ha cambiato rotta, investendo fondi nel testing e nello studio delle nuove varianti del virus. I test molecolari e antigenici sono così diventati gratuiti e facilmente reperibili, sia tramite il sito internet del governo che nei centri di testing. Si è avuta anche la possibilità di ottenere un kit per effettuare dei test autodiagnostici da casa.

Un altro approccio differente è quello legato alle linee guida. In Inghilterra il *National Institute for Care Excellence* (NICE), ha istituito linee guida nazionali che sono state seguite in modo omogeneo da tutti gli ospedali. In Italia, ad oggi, esiste un approccio clinico che non è unico, per mancanza di applicazione delle linee guida ufficiali stabilite dalla Società italiana di malattie infettive (SIMIT).

Nel frattempo, le grandi case farmaceutiche mondiali facevano a gara nell'accorciare i tempi per la produzione dei primi vaccini: sotto questo aspetto un indiscutibile punto di vantaggio a favore della Gran

---

<sup>46</sup> Ramo del Ministero della salute britannico

<sup>47</sup> È un ente di diritto pubblico che, in qualità di organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale in Italia, è il principale centro di ricerca, controllo e consulenza in materia di sanità pubblica.

<sup>48</sup> "Supporto digitale al trattamento dei contatti", di cui si tratterà alla fine del capitolo.

<sup>49</sup> Morciano M, et al. J. Excess mortality for care home residents during the first 23 weeks of the COVID-19 pandemic in England: a national cohort study. *BMC Med.* 2021; 19.

Bretagna risiedeva nella consapevolezza di poter contare su AstraZeneca, multinazionale Anglo-Svedese con sede principale in Inghilterra. Il governo britannico stanziava quindi 130 mln per investire sui vaccini, sulla sperimentazione e sulla produzione su larga scala. In questo modo è stata messa a disposizione una nuova piattaforma vaccinale, che ha portato ad una veloce ed efficace produzione e approvvigionamento di immunizzazioni anti-Covid. Tale rapidità è stata anche facilitata dall'autonomia del Paese a livello nazionale, non essendo legato alle scelte dell'Unione Europea.

### 2.3.2 SVEZIA

La Svezia, con l'Agenzia di Sanità Pubblica *Folkhälsomyndigheten* deputata a gestire l'emergenza pandemica, ha rappresentato il caso più singolare in Europa per quanto riguarda la strategia adottata per fronteggiare il Covid-19. Infatti, tale piano d'azione era orientato ad evitare il lock down per creare un'immunità di gregge naturale.<sup>50</sup> Quindi, piuttosto che contenere la diffusione del virus con misure di chiusura, il governo svedese ha lasciato misure precauzionali molto più leggere rispetto a quelle degli altri paesi, puntando sulla responsabilità individuale e non su imposizioni a livello governativo. Il risultato negativo di questa politica è illustrato nell'articolo "La prevenzione iniziale della malattia e delle misure di controllo si sono rivelate insufficienti per fermare o persino limitare sostanzialmente la diffusione del virus nel Paese"<sup>51</sup>, volto ad evidenziare le conclusioni raggiunte dalla commissione indipendente istituita per esaminare la gestione dell'emergenza. Tale metodo è stato ampiamente criticato dai media e dai giornali, divenendo così conosciuto come "il caso svedese".<sup>52</sup>

Infatti, contrariamente al resto del mondo, non vi era l'obbligo di portare la mascherina e le scuole erano aperte. Vi erano solo delle semplici prescrizioni a carattere volontario da seguire quali: non far visita nelle residenze per anziani, parziale chiusura delle università e didattica a distanza per le scuole superiori, mantenere il distanziamento fisico, favorire il lavoro a distanza e rimanere a casa qualora si manifestino sintomi lievi fino ai due giorni dopo in cui ci si sente bene. Inizialmente, tale metodo sembrava efficace. Poi però nel maggio 2020, la Svezia è stato il Paese europeo che ha registrato il più alto numero di decessi in Europa. Durante il primo anno e mezzo di pandemia, non c'è mai stata una forte opposizione politica contro le azioni del governo in materia di pandemia. Solo i Democratici svedesi (destra nazionalista populista) sono stati leggermente critici nei confronti della strategia svedese alla fine della primavera 2020 e hanno sollevato alcune questioni in Parlamento. Con l'avvenire della seconda ondata, il governo svedese ha adottato misure più restrittive.

---

<sup>50</sup> Tale immunità si raggiunge quando gran parte della popolazione, almeno dal 50% in su, si immunizza nei confronti del virus e di conseguenza ne scaturisce l'arresto.

<sup>51</sup> <https://europa.today.it/attualita/svezia-coronavirus-disastro.html>

<sup>52</sup> Lo studio pubblicato su "*Humanities & Social Sciences Communications*", tramite "Nature.com", ha definito la strategia svedese per affrontare la pandemia un "vero e proprio fallimento".

### 2.3.3 FRANCIA

All'inizio dello stato di emergenza, il Presidente Macron ha annunciato l'impegno al sostegno massiccio del sistema sanitario<sup>53</sup> e dell'economia, è stato attivato il Centro per le Crisi Sanitarie e, come organo consultivo indipendente, il Comitato Scientifico Covid-19.

In risposta alla situazione sanitaria, nel 2020 è stato introdotto in Francia un pacchetto di misure economiche del valore totale di 45 miliardi di euro, che corrispondono a circa il 2% del Pil, con la legge n. 2020-289<sup>54</sup> e la legge 2020-290.<sup>55</sup>

Con l'istituzione della nuova missione del bilancio denominata "*Plan d'urgence face à la crise sanitaire*", le maggiori spese ricadranno soprattutto sul settore statale, con un aumento di 6,25 miliardi di euro rispetto alla legge finanziaria iniziale per il 2020. Per quanto riguarda la spesa sociale, c'è stato un aumento di 2 miliardi di euro per le spese supplementari in ambito sanitario. Alle PMI<sup>56</sup>, ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti con contrazione del fatturato superiore al 50% per contributi fino a 15 mila euro è destinato un fondo dal valore di 8 miliardi. In aggiunta, sono stati stanziati 0,4 miliardi per estendere i sussidi di disoccupazione e rimandare la riforma del sistema di disoccupazione, aumentando il tetto di garanzie pubbliche per il rifinanziamento del regime di assicurazione contro la disoccupazione da 2 a 7 miliardi.

In particolare, la legge di modifica della legge finanziaria ha stabilito che l'elenco delle importazioni e delle consegne di beni necessari per il soccorso della popolazione nelle aree colpite dallo stato di emergenza sanitaria, esenti da imposte e dazi doganali, sia determinato con decreto dei Ministri del bilancio, degli interni e dei territori d'oltre mare.

Ancora, 33,5 miliardi di euro sono stati destinati al rinvio delle scadenze fiscali da marzo a giugno, ottenendo sgravi fiscali per le imprese più colpite dai provvedimenti di chiusura e 3 miliardi per la decontribuzione nei settori del turismo, della ristorazione, della cultura e degli eventi, oltre all'annullamento dei pagamenti di affitti e utenze per gli stessi settori durante il lockdown e al rinvio delle scadenze per i restanti settori.<sup>57</sup> Ulteriori 23 miliardi per il rimborso anticipato dei crediti d'imposta.

I principali interventi settoriali sono contenuti nella sopra citata legge n. 2020-290, che incide in numerosi ambiti dell'organizzazione sociale, produttiva, lavorativa, amministrativa e giudiziaria. In particolare, la legge<sup>58</sup> vuole che la disciplina specifica negli ambiti e settori da essa individuati secondo procedure che essa stessa stabilisce<sup>59</sup>, sia affidata ad ordinanze del Governo.

---

<sup>53</sup> Il sistema sanitario francese è analogo a quello italiano. È pubblico e vi si aggiunge un sistema assicurativo complementare.

<sup>54</sup> Legge di modifica della legge finanziaria per il 2020.

<sup>55</sup> Legge contenente le misure di sostegno immediato per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

<sup>56</sup> Piccole e medie imprese.

<sup>57</sup> L. 25 Aprile 2020, n. 473; L. 30 Luglio 2020, n. 935.

<sup>58</sup> Con particolare riferimento al Titolo II (misure settoriali).

<sup>59</sup> Art. 38 della Costituzione francese. "*Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare con ordinanze, entro un termine limitato, dei provvedimenti che rientrerebbero normalmente nella competenza della legge*".

### 2.3.4 GERMANIA

La Germania, si è trovata ad affrontare lo stato di emergenza con una situazione iniziale più florida delle altre: conti in ordine con rapporto indebitamento/Pil sceso al 59% per la prima volta dal 2002, maggiori spese nel settore sanitario e presenza maggiore negli ospedali di posti letto per abitante, rispetto a Italia, Francia e Spagna.<sup>60</sup>

L'iter dei provvedimenti tedeschi ha inizio il 27 marzo 2020, data in cui viene pubblicato sulla Gazzetta ufficiale federale, *Bundesgesetzblatt*, il pacchetto di misure da adottare per affrontare l'emergenza portata dal virus. Questo prende il nome di *Corona-Krisenpaket* ed è costituito da sei leggi approvate nella seduta straordinaria n. 988 del 27 marzo 2020 e pubblicate nella medesima data attraverso una procedura abbreviata per urgenza.

Le prime due leggi<sup>61</sup> del *Corona-Krisenpaket* nel loro insieme hanno un valore stimato di circa 1.100 miliardi di euro. Tali investimenti sono previsti per l'acquisto di attrezzature sanitarie, l'ampliamento dell'accesso al sussidio per il lavoro a breve termine e una parte, di 50 miliardi di euro, è riservata alle sovvenzioni rivolte ai titolari di imprese di piccole dimensioni e a lavoratori autonomi che hanno fortemente risentito della pandemia. Inoltre, con il KfW o *Kreditanstalt für Wiederaufbau*<sup>62</sup> e con il Fondo per la stabilizzazione economica è stato previsto maggior accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per le imprese, con una dotazione di più di 820 miliardi di euro. A sostegno delle grandi aziende sono destinati 600 miliardi di euro del Fondo. Questo si pone l'obiettivo di stabilizzare l'economia, attutendo l'impatto economico e sociale che le scelte antipandemiche di governo hanno portato. Si vuole ricreare fiducia nei mercati dei capitali, come illustrato dal disegno di legge istitutivo del Fondo.

E ancora, spaziando di settore, la Germania, per limitare i danneggiamenti socio-economici dovuti alla pandemia, con il Pacchetto protezione sociale<sup>63</sup>, garantisce alle famiglie con figli, ai cittadini più fragili e ai lavoratori autonomi che più risentono della crisi, l'accesso alle prestazioni della sicurezza sociale volte a garantirne adeguata sussistenza.

Lo scopo della "Legge per la tutela della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale" è quello di conferire al Governo federale poteri aggiuntivi per reagire nel modo più rapido ed efficace possibile rispetto all'emergenza della pandemia Covid-19. Pertanto, a seguito della dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) di un'emergenza di salute pubblica di rilevanza internazionale, vengono concessi poteri aggiuntivi al Ministero federale della Sanità, che può anche limitare per decreto diritti fondamentali quali la libertà personale e la libertà di riunione. Perciò, durante la prima ondata, è stata proclamata una

---

<sup>60</sup> La risposta alla pandemia in Francia, Germania, Italia e Spagna durante la prima ondata. Ceron M, Palermo C.M.

<sup>61</sup> Le prime due leggi: Legge per l'istituzione di un addendum al Bilancio federale per l'esercizio 2020 e la Legge istitutiva di un Fondo per la stabilizzazione economica.

<sup>62</sup> Istituto di credito che corrisponde alla *Cassa Depositi e Prestiti* italiana.

<sup>63</sup> Recato dalla Legge per la semplificazione dell'accesso alla sicurezza sociale e per la sicurezza dei fornitori di servizi sociali nell'ambito dell'epidemia da Coronavirus SARS-CoV-2.

“situazione epidemica di rilevanza nazionale”, come sopra descritto, e ciò ha consentito al Governo tedesco di adottare misure volte al contenimento dei contagi, quali: limitazione del traffico passeggeri transfrontaliero e attribuzione dell’esercizio temporaneo di attività medica a infermieri e paramedici per l’intero periodo dello stato di emergenza e velocizzazione delle procedure per costruire le strutture sanitarie finalizzate all’accoglienza dei contagiati.

Ulteriore punto di incontro per chi si trova in difficoltà, è la “Legge per mitigare le conseguenze della pandemia da COVID-19 nel diritto civile, fallimentare e processuale penale”, con la quale si tutelano le aziende divenute insolventi per la situazione, sospendendo fino alla fine del mese di Settembre 2020 l’obbligo di presentare la richiesta di insolvenza. Per quanto riguarda il diritto civile, sono state introdotte restrizioni temporanee alla risoluzione dei contratti di locazione e leasing.

E ancora, la BioNTech ha ricevuto dal governo tedesco circa 400 milioni di euro per sviluppare il vaccino contro il virus.

In conclusione, è quindi possibile affermare che tutti i governi abbiano stanziato ingenti risorse finanziarie straordinarie, aumentando la spesa pubblica.

## **2.4 LE DUE FACCE DELLA CRISI SANITARIA: GLI EFFETTI SOCIO-ECONOMICI**

Dopo la fase iniziale di emergenza, è iniziato il dibattito sulle ripercussioni economiche e sociali della crisi e sulle misure più appropriate per mitigarne l’impatto. Sebbene abbia permesso di contenere il contagio, il distanziamento sociale ha avuto gravi ripercussioni sul tessuto socioeconomico nel suo complesso. I parametri cruciali per stimare la durata e la gravità degli effetti economici sono: il tasso di morbilità; il tasso di mortalità; il numero di giorni lavorativi persi a causa della malattia e come conseguenza delle misure di distanziamento sociale adottate per rallentare l’epidemia. L’incertezza sul valore di questi parametri ha reso complicato stimare l’impatto economico della pandemia, anche se i canali di trasmissione della crisi erano chiari fin dall’inizio.

### **2.4.1 LE MISURE ECONOMICHE ANTI-PANDEMICHE**

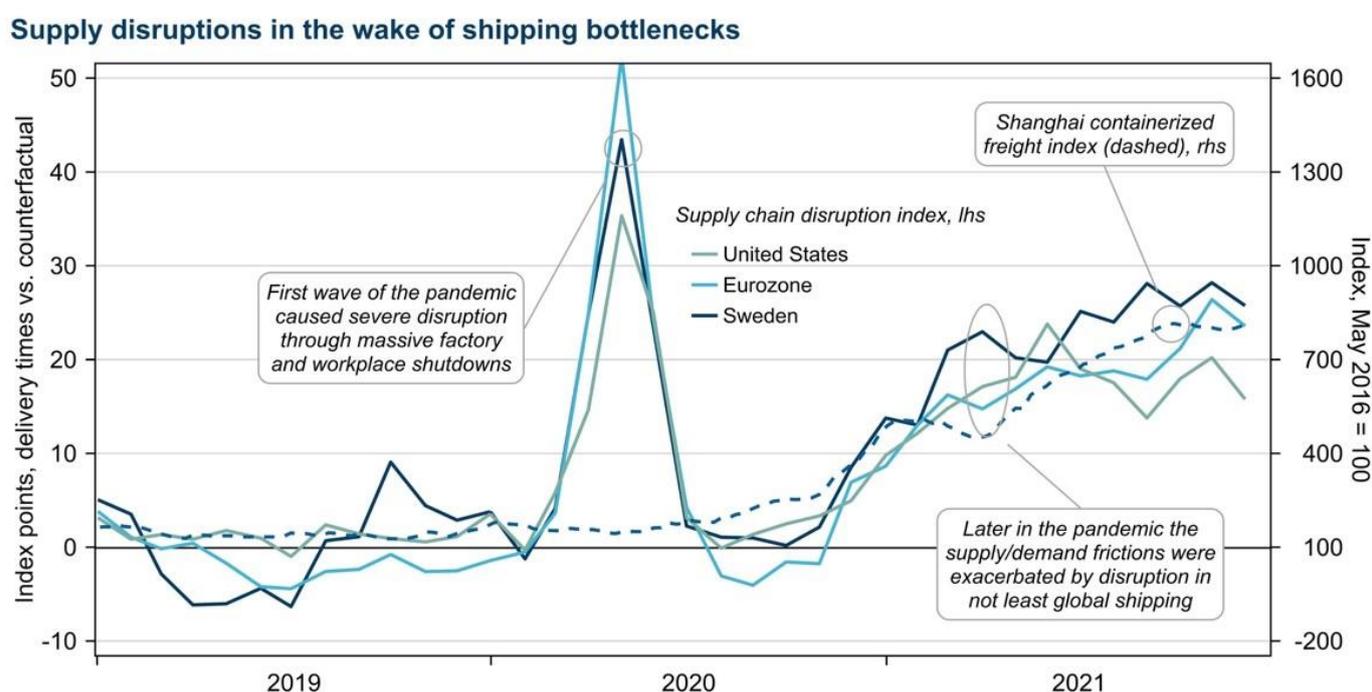
In generale, le conseguenze economiche di un'emergenza sanitaria che richiede misure di distanziamento sociale dipendono dagli effetti, diretti e indiretti, sia sulla domanda che sull'offerta: e sono dunque questi i meccanismi che a mio avviso occorre indagare per avere un quadro omogeneo delle motivazioni alla base delle risposte economico-finanziario messe in campo dai vari Paesi.

La contrazione imprevista dell'offerta (shock negativo dell'offerta) è un effetto diretto del blocco, cioè dell'interruzione di catene produttive e distributive, definite come “colli di bottiglia” o *bottlenecks*.

Al riguardo, la strozzatura nel processo logistico globale è ben illustrata nel grafico che segue: il *supply chain disruption index* mostra come la prima ondata pandemica del 2020 abbia paralizzato le attività portando alla chiusura di fabbriche e luoghi di lavoro<sup>64</sup>, con un conseguente ridimensionamento dell'occupazione.

Successivamente la progressiva ripresa della domanda partita nel 2021 si è scontrata con due fattori: il citato sottodimensionamento della mano d'opera non solo nella fase produttiva ma anche nella fase logica di distribuzione delle merci; e l'ulteriore carenza di forza lavoro dovuta al permanere, sebbene in forme meno gravi, del Coronavirus.

**Figura 3: Supply Disruptions in the Wake of Shipping Bottlenecks**



Note: Supply chain disruptions index inspired by IMF analysis (WEO Oct 2021), calculated from PMIs.  
Sources: Macrobond, Markit, ISM, SILF/Swedbank, Harper Petersen and Handelsbanken

Fonte: Macrobond, Markit, ISM, SILF/Swedbank, Harper Petersen and Handelsbanken (2022).

Sono stati quindi molteplici fattori ad innescare l'attrito tra domanda e offerta. Le misure che hanno limitato la mobilità individuale hanno provocato un calo immediato dei consumi (come nel caso, ad esempio, del turismo, del commercio al dettaglio, dei trasporti, dell'intrattenimento di massa). La contrazione e la successiva esplosione della domanda hanno amplificato lo shock sull'offerta, generando ripercussioni eterogenee sui settori produttivi. La corsa alla produzione dei vaccini e allo *smart working*, ad esempio, hanno favorito il settore sanitario e il settore tecnologie e telecomunicazioni. Il settore primario (agricoltura, pesca, allevamento e relativo agroalimentare industriale e logistico) ha subito effetti a singhiozzo la cui portata è ancora oggi in fase di valutazione, dato che trattasi di settore impattato dal rincaro della maggior parte delle materie prime, ad esempio il petrolio, e dalla penuria di disponibilità di manodopera per i raccolti. I settori

<sup>64</sup> In Italia nel 2020 si sono persi 154mila posti di lavoro indipendente e di questi 38mila sono liberi professionisti.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/effetto-pandemia-liberi-professionisti-chiuse-38mila-attivita-AEJpdG3>

basati su attività di aggregazione e contatto fisico, come il turismo, la ristorazione e l'intrattenimento, sono stati decisamente i più penalizzati.

Un esempio di shock sul lato della domanda si è verificato in seguito al blocco delle attività "fisicamente presenti", sfociato nella modalità di lavoro a distanza (il cosiddetto *smart working*). Tale nuovo assetto ha causato una paralisi della domanda verso l'indotto di prossimità tradizionalmente fiorente nelle adiacenze degli uffici (bar, ristoranti, supermarket, etc.). La risposta del governo italiano si è sviluppata su due direttrici: il sostegno a queste attività imprenditoriali con una serie di decreti governativi (i c.d. "Decreti ristori") atti a stanziare risorse a fondo perduto a titolo di parziale indennizzo ed il rinvio delle scadenze fiscali. Di nuovo occorre evidenziare come, inevitabilmente, la copertura finanziaria per questi provvedimenti si sia basata su ulteriori scostamenti di bilancio. A tale proposito ritengo opportuno osservare come l'UE abbia dovuto fare fronte al doppio impatto negativo della pandemia e dell'invasione dell'Ucraina, prorogando la sospensione delle regole di bilancio fino a tutto il 2023. Ciò non significa in alcun modo autorizzare gli Stati membri a disporre a piacimento della spesa pubblica, dato che i meccanismi di analisi e controllo descritti nel primo capitolo restano pienamente in vigore. Dunque, in Autunno, la consueta valutazione delle situazioni di bilancio potrebbe teoricamente sfociare nell'avvio di una procedura per deficit eccessivo.<sup>65</sup>

#### **2.4.2 LA CRISI GEOPOLITICA: RIGORE, FLESSIBILITA', DISTRUZIONE DI RICCHEZZA?**

Il susseguirsi degli eventi estremi di carattere sanitario e geopolitico degli ultimi due anni ha dunque consentito ai paesi meno virtuosi in termini di spesa pubblica di evitare di incorrere (almeno nel breve termine) in rigorose politiche di *austerità*, gli effetti delle quali sono stati giudicati in maniera controversa dagli economisti. Uno dei principali critici delle misure di austerità è stato l'economista francese Jean Paul Fitoussi, secondo il quale il rigore applicato in passato sui bilanci di alcuni paesi è risultato eccessivo, causando un effetto depressivo su crescita, occupazione, salari e in ultima analisi sul tenore di vita dei cittadini.

A proposito di flessibilità, già nel Maggio 2020 Filippo Annunziata parla esplicitamente di "diritto emergenziale": "Il grande elemento di novità che ha preso corpo negli ultimi mesi in sede di diritto emergenziale dell'economia che va manifestandosi nel corso della crisi pandemica è connotato da una pleora di deroghe o eccezioni alle discipline di base, di volta in volta rilevanti. Molti istituti considerati, in tempi normali, capisaldi del sistema, sono stati sospesi; molte riforme, anche recenti, declamate come toccasana per il sistema (si pensi al caso del nostro Codice della crisi d'impresa) sono state sterilizzate, e la loro applicazione rinviata. A tacer d'altro, situazioni di questo tipo hanno interessato la disciplina societaria, fallimentare, contrattuale, contabile, fiscale. Persino l'apparentemente inflessibile disciplina di vigilanza prudenziale sulle banche, di cui – per l'area Euro – è custode la Banca Centrale Europea contempla deroghe ed eccezioni, figlie

---

<sup>65</sup> Si veda Cap. 1.2.1

della crisi pandemica, per agevolare il finanziamento del tessuto economico. Molti tabù stanno cadendo, o sono già caduti.”<sup>66</sup>

Il tema del diritto emergenziale dell'economia e degli strumenti messi in campo è ripreso da Ciro Alessio Mauro: “i sistemi sanitari in crisi, in particolare in Europa, hanno costretto a riconsiderare tutte quelle politiche di austerità perpetrate dai Paesi agganciati ad obiettivi di pareggio di bilancio e riduzione del debito. È evidente come in Europa, dopo anni di rigidità sui temi di natura economica, si stia scegliendo di trarre da questa grande crisi una fonte di opportunità. Le scelte normative derivanti da un evento di così spiccata gravità hanno inevitabilmente dato vita ad un “*diritto emergenziale*”. Ciò che l'Unione Europea è stata in grado di proporre prende il nome, come è noto, di *NextGeneration EU*, uno strumento nuovo per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro, integrato in un bilancio a lungo termine dell'UE potente e moderno.”<sup>67</sup> L'argomento NGEU, con i suoi strumenti, sarà oggetto di analisi nel terzo capitolo.

Questo dibattito, unito al susseguirsi dei noti eventi estremi di carattere sanitario e geopolitico degli ultimi tre anni, pone a mio avviso un tema di carattere politico all'interno delle istituzioni UE: quanta flessibilità si potrà concedere a quei paesi meno virtuosi in termini di contenimento della spesa pubblica? Si eviterà di applicare politiche di *austerity* troppo rigorose?

Tornando alla crisi economica attuale, ulteriori conseguenze negative si sono manifestate sulla ricchezza netta delle famiglie. Gli stock di risparmio investiti in attività finanziarie hanno subito un brusco deprezzamento nella prima fase pandemica del 2020 per poi recuperare nel corso del 2021. Purtroppo, nel 2022 le tensioni geopolitiche legate all'invasione dell'Ucraina e le necessarie politiche monetarie restrittive, (volte a frenare l'esplosione dell'inflazione come specificato al termine del presente paragrafo) hanno contribuito al peggiore semestre registrato sui mercati finanziari: dal 1° gennaio al 30 Giugno 2022 ribassi medi tra il 15 ed il 20% degli indici azionari e tra il 10 ed il 15% sugli indici obbligazionari. Più duratura invece la crisi che ha investito la capacità di generare redditi: riduzioni di stipendio e perdite del posto di lavoro hanno contribuito a generare un effetto globale di diminuzione della ricchezza. Altra dinamica economicamente sfavorevole innescata dalla drastica diminuzione dei consumi e dal clima di incertezza nella fase pandemica è consistita nel forte aumento della liquidità parcheggiata sui conti correnti: nel 2019 ammontava a quasi 1.064 miliardi, per arrivare a 1.138 miliardi a fine 2020, toccando quota 1.178 miliardi a Maggio 2022, anche in questo caso sull'onda dei timori legati all'invasione dell'Ucraina.

Ancora una volta una perdita di ricchezza, per almeno tre motivi: queste risorse non possono contribuire ad una ripresa del sistema non essendo investite nel circuito economico, sono allocate in liquidità

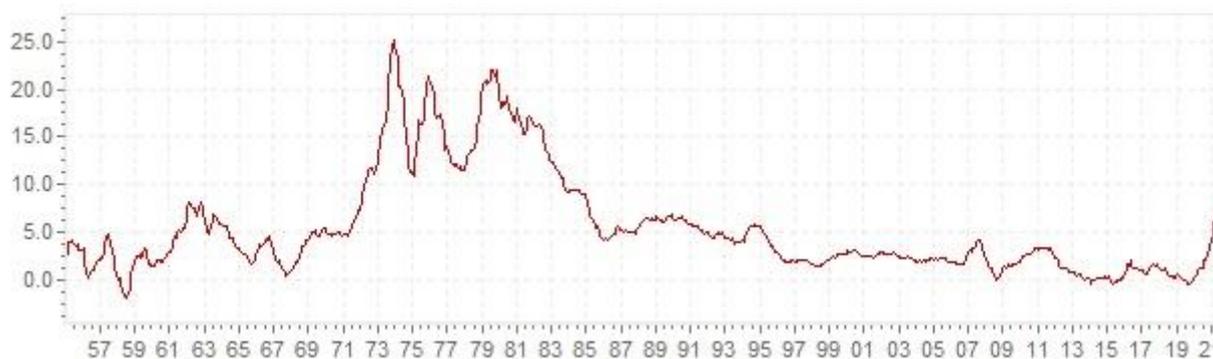
---

<sup>66</sup> FILIPPO ANNUNZIATA, La distribuzione di prodotti di investimento e l'emergenza sanitaria. Una proposta, Editoriale del maggio 2020, in [dirittobancario.it](http://dirittobancario.it)

<sup>67</sup> Mauro, C. A. (2022). La sharing economy nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) tra stato e mercato. Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia. [http://www.fondazioneapriglione.luiss.it/2022\\_01\\_RTDE.pdf](http://www.fondazioneapriglione.luiss.it/2022_01_RTDE.pdf)

a rendimenti nominali nulli, e vengono erose da alti tassi di inflazione che ne portano il rendimento reale in territorio negativo, come mostrato nella Figura 2.

**Figura 4: Inflazione Storica CPI Italia (Base Annuale) - Intero Periodo**



Fonte: Inflation.EU (2022).

Ritengo quindi opportuno ripercorrere il ruolo giocato dall'inflazione nel summenzionato processo di distruzione della ricchezza. Nel cap.1 si è accennato alle misure di stimolo dell'economia intraprese dalle Banche Centrali per fare fronte alla crisi del 2008, tra le quali una politica monetaria accomodante basata su tassi di interesse molto bassi per diversi anni. Ciò ha contribuito ad un periodo di ripresa delle principali economie mondiali accompagnato da un prolungato rialzo dei mercati finanziari, con un forte aumento della massa monetaria in circolazione. Su queste condizioni potenzialmente favorevoli ad una ripresa dell'inflazione, si sono innestati gli eventi estremi dell'ultimo triennio. Il primo colpo a questo scenario "idilliaco" è arrivato dall'improvviso squilibrio di domanda/offerta dovuto alle riaperture post- Covid: come illustrato nel grafico a pag. 12 i "colli di bottiglia" non hanno permesso all'offerta di tenere il passo (cd. inflazione da domanda). A questa si aggiunge l'inflazione da costi, ossia quella generata dall'aumento dei prezzi delle materie prime: quest'ultima sorta durante la pandemia, alimentata dagli effetti del cambiamento climatico (siccità e temperature estreme) ed esplosa con gli effetti dell'invasione dell'Ucraina; in particolare stanno gravando sui bilanci di famiglie ed imprese i prezzi del gas<sup>68</sup> e di alcune materie prime alimentari; dall'inizio del 2022 al 9 Luglio il grano era salito del 14% e il mais del 31%.<sup>69</sup> La fiammata inflattiva ha costretto le Banche Centrali ad invertire rapidamente la politica monetaria, implementando una serie di rialzi dei tassi che nel tempo otterranno il benefico effetto di abbassare l'inflazione seppur con il rischio di effetti depressivi sulla crescita economica.

<sup>68</sup> Si veda tabella a pag. 13

<sup>69</sup> Fonte: ANSA. [https://www.ansa.it/canale\\_terraegusto/notizie/mondo\\_agricolo/2022/07/09/agricoltura-da-inizio-anno-prezzi-grano-14-mais-31\\_4b29bd2a-03fe-4912-80a3-fd6a2bb58cdb.html](https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2022/07/09/agricoltura-da-inizio-anno-prezzi-grano-14-mais-31_4b29bd2a-03fe-4912-80a3-fd6a2bb58cdb.html)

### III. IL PNRR IN RISPOSTA ALLE CRISI 2020-2022

#### 3.1 ORIGINI ED ISTITUZIONE DEL PNRR

Come evidenziato in precedenza, la crisi pandemica ha investito il nostro paese aggravandone le debolezze strutturali presenti in diversi settori. In questo capitolo riprenderemo il tema dei danni socioeconomici causati dalla pandemia per poi sottolineare l'importanza cruciale del PNRR<sup>70</sup> non solo nell'ottica di riparare i guasti di questa crisi ma anche per porre le basi di una crescita sostenibile e durevole. Ritengo utile alla presente ricerca collocare il Piano in questione in una dimensione storica e relativa. A questo scopo si può ricordare quanto avvenuto al termine della Seconda guerra mondiale: la distruzione socioeconomica innescata dal conflitto bellico richiedeva misure drastiche per rimettere in piedi i paesi maggiormente colpiti. Nel Giugno 1947 il segretario di Stato americano George Marshall annunciava un imponente piano di aiuti ai paesi Europei: tra il 1948 e il 1951 gli USA distribuirono circa 14 miliardi di dollari a 17 paesi attraverso lo *European Recovery Program*<sup>71</sup>, interamente finanziato dai contribuenti americani. Passato alla storia come Piano Marshall (PM), si basava sul trasferimento di beni e materie prime e sulla concessione di prestiti agevolati. L'Italia ne fu tra i maggiori beneficiari, incassando 1.204 milioni. Nonostante siano passati oltre 70 anni, sono evidenziabili alcune analogie tra PM e PNRR: durata, importo dei fondi attualizzati ad oggi, paesi destinatari, scopo finale. Alle quali aggiungerei il fatto che entrambi sono basati su condizionalità. Il primo imponeva una benefica modernizzazione dell'organizzazione produttiva, innescando sui paesi aderenti un effetto di attrazione verso il modello di produzione e consumo capitalistico di stampo Usa. Nel secondo, a mio avviso, si possono rilevare finalità simili: le condizionalità sono ancora più stringenti, ed anche in questo caso vi è un obiettivo di modernizzazione seppur non rivolto soltanto al sistema produttivo bensì anche e soprattutto allo snellimento della burocrazia attraverso la digitalizzazione. Si pensi ad esempio alle risorse dedicate alle riforme del sistema giudiziario: i tempi lunghissimi della giustizia italiana, oltre ad essere un elemento di forte disagio nella vita dei cittadini, costituiscono un freno alla crescita economica; per questo il PNRR dichiara l'obiettivo di ridurre la durata dei processi civili e penali con massicce assunzioni di personale e con la digitalizzazione degli archivi.

Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, deriva dal contenuto del regolamento UE 2021/241, dai decreti-legge nn. 77/2021, 152/2021, e dai successivi atti normativi<sup>72</sup> che li hanno seguiti per costruire sia proceduralmente che sostanzialmente il relativo piano.

A dimostrazione dell'eccezionalità degli eventi che hanno portato al concepimento di questo piano, ritengo opportuno soffermarmi sul termine di *resilienza*. Per *resilienza* si intende: “capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e

---

<sup>70</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato nel 2021 per rilanciare l'economia italiana a seguito della crisi pandemica, derivante dal contenuto del regolamento UE 2021/241.

<sup>71</sup> Per approfondimento vedi: <https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>

<sup>72</sup> d.l. n. 59/2021, 80/2021, 36/2022

inclusivo”.<sup>73</sup> Data la sua natura, è chiaro quanto possa andare ad incidere sulle scelte di tipo politico dello Stato, come vedremo nei prossimi paragrafi, e dal punto di vista giuridico sulla forma di governo e sulla forma di Stato per quanto riguarda i rapporti tra Stato e regioni.

Il d.l. n. 77/2021<sup>74</sup>, alla luce della necessità di resilienza e di fronteggiare le conseguenze portate dalla crisi pandemica, ha individuato un nuovo insieme di organi di supporto per modificare ed innovare il *modus operandi* degli organi costituzionali. Infatti, al Consiglio dei ministri, cui è assegnata l’approvazione delle decisioni, è stata affiancata la Cabina di regia come sede di elaborazione e discussione di esse. Tale struttura è supportata da un Tavolo permanente e della Segreteria tecnica. Il Presidente del consiglio può sempre parteciparvi, a meno che non deleghi la presenza ad un altro Ministro. Invece, riguardo ai Ministri e Sottosegretari, questi sono chiamati solo “in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta”.<sup>75</sup> Il Presidente del Consiglio ha un ruolo primario che esercita soprattutto nei rapporti con l’UE. Ha infatti contrattato con l’UE per la creazione del *New generation EU Italia* e deve garantire il raggiungimento degli obiettivi concordati. Inoltre, il Ministro dell’Economia sta acquisendo un ruolo sempre più centrale. Quest’ultimo infatti è responsabile del Servizio Centrale per il PNRR, che si relaziona direttamente con la Commissione Europea<sup>76</sup>, oltre che con le varie strutture di coordinamento istituite da ciascuna Amministrazione centrale. In questo contesto, il ruolo delle Camere è limitato, come d’altronde lo è stato durante le prime due ondate di pandemia, durante le quali il Parlamento si limitava a convertire i decreti del governo in leggi, approvando gli emendamenti in una sola Camera. Infatti, per il pronto raggiungimento dei fini prefissati dal PNRR, sono essenziali atti normativi su cui l’influenza di Parlamento e Regioni sia limitata, quali: i provvedimenti del governo, i decreti-legge e le leggi delega con i conseguenti decreti legislativi. È così che la forma dello Stato è stata influenzata dal PNRR. Similmente alle Camere, così le Regioni. Esse acquistano una natura amministrativa e diventano i meri soggetti attuatori di scelte di governo prese a livello europeo. È lo Stato centrale ad essere responsabile diretto dell’attuazione del PNRR.

È in atto una trasformazione nelle modalità di formazione delle decisioni politiche da parte del governo, concordate con il Consiglio europeo, l’Unione e la Commissione europea che, nonostante la notevole influenza che le istituzioni dell’Unione esercitano oggi sulla formazione del bilancio dello Stato, non era mai avvenuta in Italia. Tale trasformazione, seppur in atto da molto tempo, si è accentuata per l’urgenza di adattamento ai cambiamenti esterni, promossa dal PNRR, che vede nella lentezza della realizzazione delle riforme strutturali, un freno alla crescita italiana. Un esempio è costituito dalla riforma della giustizia e delle tempistiche di decisione e degli aspetti procedurali (accennati in precedenza), dalla riforma della pubblica amministrazione e dall’attivazione di un processo di rinnovamento nei settori che compongono le sei missioni del PNRR.

---

<sup>73</sup> art. 2 Reg. UE 2021/241.

<sup>74</sup> c.d. decreto “*Semplificazioni*”

<sup>75</sup> Si veda: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profilo-costituzionali-del-pnrr/profilo-costituzionali-del-pnrr>

<sup>76</sup> art. 6 del D.L. 77/2021.

### 3.1.1 ANAC: SNODO CRUCIALE DELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

“L'Autorità nazionale anticorruzione riveste un ruolo cruciale nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, i cui progetti devono essere realizzati e completati nei tempi previsti e mantenendo tutti i presidi di Legalità”.<sup>77</sup>

Secondo l'indice di percezione della corruzione (CPI), pubblicato da *Transparency International*, l'Italia è lontana dai paesi più virtuosi. Ciò ha reso necessario l'istituzione di un'Autorità dedicata alla prevenzione amministrativa del fenomeno.

**Figura 5: Indice di Percezione della Corruzione in Italia (CPI) (2016-2021).**



Fonte: OCPI (2021).

L' ANAC<sup>78</sup> svolge un'attività strategica di sostegno e di assistenza alle stazioni appaltanti per il giusto utilizzo delle risorse pubbliche. Questo è finalizzato al risparmio nell'acquisizione di beni e servizi migliori per l'amministrazione stessa e per i cittadini. La digitalizzazione dei processi, dei prodotti e dei servizi è alla base di più politiche e misure di riforma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e costituisce uno dei tre assi strategici condivisi a livello europeo, attorno ai quali il Piano di sviluppo. L'ANAC si occupa di tale processo attraverso l'implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, la realizzazione del fascicolo virtuale degli operatori economici e l'utilizzo di una piattaforma unica della trasparenza

<sup>77</sup> È quanto dichiarato dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile Enrico Giovannini.

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2616163/PNRR%2Be%2Bruolo%2Bdi%2BANAC.pdf/aa4df605-262d-c2b2-ed10-57430981a098?t=1635251560249> . PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR), IL RUOLO DI ANAC.

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2616163/PNRR%2Be%2Bruolo%2Bdi%2BANAC.pdf/aa4df605-262d-c2b2-ed10-57430981a098?t=1635251560249>

<sup>78</sup> “L'ANAC è un'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa.” <https://www.anticorruzione.it/mission-e-competenze>

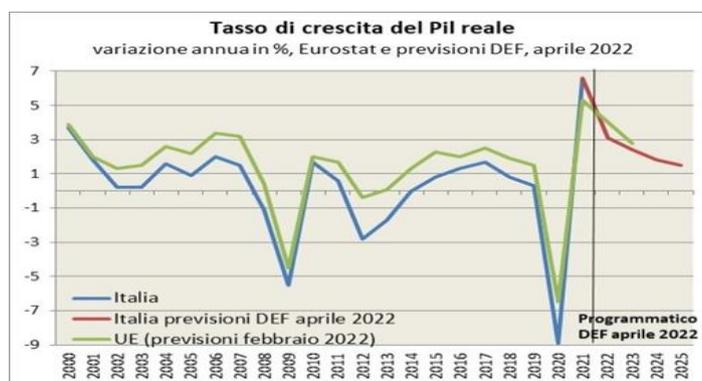
amministrativa. Infatti, per via dell'arrivo dei 250 miliardi di euro di fondi europei e dell'avvio degli appalti, si è intensificato il rischio di corruzione:<sup>79</sup> è per questo che risulta essenziale utilizzare in modo innovativo le tecnologie informatiche, effettuando dei controlli digitali preventivi, monitoraggi, e un'amministrazione trasparente. Per quanto riguarda la tipologia di attività di vigilanza svolta dall'Anac riguardo la prevenzione della corruzione e della trasparenza, questa si è svolta con le seguenti modalità: vigilanza d'ufficio, attività di vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici, esercizio delle proprie competenze in materia di incompatibilità o inconfiribilità di incarichi e vigilanza su segnalazione (con procedimenti in materia di tutela della trasparenza e procedimenti in materia di prevenzione della corruzione).<sup>80</sup>

### 3.1.2 ITALIA: UNA CRESCITA FRAGILE

Alcuni dati del panorama socioeconomico ci aiutano a capire la complessità delle sfide che il PNRR intende affrontare. L'Italia è lo Stato Europeo maggiormente colpito dalla crisi causata dalla pandemia Covid-19. Nel 2020 il Prodotto Interno Lordo è diminuito dell'8,9%, mentre in media negli altri Stati membri il calo si è limitato al 6,2%.<sup>81</sup> E l'impatto non si è scaricato solo sulla sfera economica; secondo i dati dell'Istat, i decessi dovuti al Covid-19 nel nostro paese sono stati 160.000.

A tutto questo va aggiunto il dato sulla storica e strutturale difficoltà del paese a produrre una crescita economica in linea con l'UE: l'Italia, nel ventennio 2000/2020, è stato uno dei paesi più fragili dell'Unione Europea, registrando un andamento del PIL costantemente e sensibilmente inferiore alla media dei paesi UE.<sup>82</sup>

**Figura 6: Tasso di Crescita del PIL Reale.**



Fonte: Elaborazione DIPE su dati Eurostat, Istat, Commissione europea e per l'Italia sui dati programmatici del DEF di aprile 2022.

<sup>79</sup> Pnrr, l'Anac, con l'arrivo dei soldi s'intensifica il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali.

<https://www.italiaoggi.it/news/pnrr-l-anac-con-l-arrivo-dei-soldi-s-intensifica-il-rischio-di-corruzione-e-di-infiltrazioni-202206231106288535>

<sup>80</sup> L'Autorità esercita il potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47, comma 1, d.lgs. 33/2013 e ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. b), d.l. 90/2014.

<sup>81</sup> Dati tratti da: <https://italiaindati.com/pil-italiano/>

<sup>82</sup> Per il confronto tra le risposte dei paesi alla crisi si veda Cap.2.3

Dal grafico si evince la tendenza a fare peggio della media sia durante le fasi di recessione che durante le fasi di ripresa e crescita. La crisi causata dal Covid-19 ha quindi colpito un paese cronicamente inchiodato su tassi di crescita economica insoddisfacenti.

Un ulteriore freno alla crescita del Paese, forse non adeguatamente rimarcato, è quello della messa in sicurezza idrogeologica: l'Italia è particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici, con le relative ondate di calore e siccità alternate ad improvvisi fenomeni alluvionali: l'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA)<sup>83</sup> ha stimato che, al 2021, il 18,4% della popolazione viveva in aree a rischio di disastri naturali.

A testimonianza della fragilità strutturale della morfologia del paese, un dato spicca su tutti: nel periodo 2013 -2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza per ben 127 volte, delle quali 102 a seguito di danni da eventi meteorologici.<sup>84</sup> Le risorse finanziarie necessarie per porre in essere le necessarie opere di tutela e soccorso della popolazione in questi frangenti sono coperte dal bilancio dello Stato tramite il fondo per le emergenze nazionali: la spesa media annuale è ammontata a 1,55 miliardi annui.<sup>85</sup> Di fronte a questi dati preoccupanti diventa imperativo interrogarsi sulle cause. Una delle risposte potrebbe essere il ritardo nella digitalizzazione del lavoro.

“Per oltre 7 aziende su 10 i vantaggi superano le criticità tanto che il 68% dei lavoratori, secondo un’indagine condotta dall’Associazione dei direttori del personale (AIDP), ha deciso che prolungherà le attività di *smart working* anche nella fase di ritorno ad una “nuova normalità” al termine dello stato di emergenza causato dal Coronavirus”.<sup>86</sup> Ciò dimostra che nella maggioranza dei casi lo *smartworking* genera maggiore produttività e influisce positivamente sulla gestione generale delle aziende. Purtroppo, esaminando i dati, si nota che il 98,9% dei dipendenti della pubblica amministrazione non ha mai utilizzato il cosiddetto "lavoro agile".<sup>87</sup> La situazione è leggermente migliorata durante il periodo della pandemia, ma sempre con scarsi risultati. Si può notare che, su un potenziale 53%, l'utilizzo effettivo di questa modalità è stato del 30% in tutto il Paese, con l'eccezione del Sud Italia, che ha riportato dati ancora più preoccupanti in quanto l'utilizzo si è limitato a circa il 20%.

La causa principale di questa tendenza negativa può essere rintracciata nel calo generale degli investimenti, pubblici e privati, che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive: si può notare che, dal 1995 al 2019, nella classifica degli investimenti fissi lordi sul Pil in Italia e negli altri Paesi europei, il nostro Paese è rimasto al

---

<sup>83</sup> È un ente pubblico di ricerca italiano, istituito con la legge n. 133/2008, sottoposto alla vigilanza del ministero della transizione ecologica.

<sup>84</sup> Dati tratti da: <https://www.openpolis.it/numeri/dal-2013-lo-stato-di-emergenza-e-stato-dichiarato-piu-di-100-volte/>

<sup>85</sup> Legambiente, Bilancio sociale 2021.

<sup>86</sup> *Smart working, Quanto Risparmiano Davvero Aziende e Lavoratori?* 24+. (2020, Novembre 23)

<https://24plus.ilsole24ore.com/art/smart-working-quanto-risparmiano-davvero-aziende-e-lavoratori-AD08u9r>

<sup>87</sup> La definizione di *smart working* è contenuta nella legge n. 81/2017.

penultimo posto.<sup>88</sup> Approfondendo, si può notare che sono gli investimenti pubblici ad essere calati in particolare, passando dal 14,6 al 12,7 per cento.

Avendo questi dati in mente, si può procedere analizzando quale sia stata la risposta dell'Unione Europea alla crisi Pandemica del Covid-19. Il Programma Next Generation EU è di portata e ambizione inedite, prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Questo programma deve essere per l'Italia un'occasione per modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze.

Ciò che va sottolineato e che fa presagire un'ambizione positiva da parte del governo è che l'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza richiede a tutti gli Stati Membri che ne vogliano usufruire di stabilire un pacchetto di investimenti e riforme, ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo piano è basato su sei missioni che approfondiremo in seguito: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

A testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale, va sottolineato che il 40 per cento circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno. Inoltre, il piano si prefissa gli obiettivi di incrementare l'inclusione di genere, di sostenere l'istruzione e di aumentare la formazione e l'occupazione dei giovani. Come riportato nella Strategia Nazionale per l'economia circolare concepita dal Ministero della Transizione Ecologica, sotto l'egida dell'UE, "Il Regolamento n. 2021/241/UE prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici". Questo documento evidenzia il punto fondamentale e comune a tutte le missioni: la minimizzazione degli impatti ambientali indiretti basandosi sul principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente o "*do no significant harm*"<sup>89</sup> (DNSH). Tra i vari obiettivi ambiziosi del PNRR spicca il programma formato da quattro riforme di fondamentale importanza: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

Il Governo stima che il PNRR impatterà in maniera significativa le principali variabili macroeconomiche: si prevede che nel 2026, anno di conclusione del Piano, il Prodotto Interno Lordo avrà avuto un incremento del 3,6 per cento rispetto all'andamento tendenziale. Oltre a ciò, si prevede che nell'ultimo triennio, 2024-2026, l'occupazione salirà del 3,2 per cento e che gli investimenti previsti dal Piano

---

<sup>88</sup> Rivista "Contrattazione è Sviluppo ". Investimenti, crisi e ripresa: il problema italiano. Un'analisi di lungo periodo. Leonello Tronti. Pag. 4.

<sup>89</sup> *Strategia Nazionale per l'Economia circolare*. Ministero della Transizione ecologica: <https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2022/07/Strategia-nazionale-economia-circolare.pdf>

porteranno a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile.

### 3.1.3 LA STRUTTURA DEL PNRR

Il Governo italiano ha trasmesso ufficialmente il 30 Aprile 2021 il testo del PNRR alla Commissione europea, che il 22 giugno 2021 ha dato una valutazione complessivamente positiva. Il 13 luglio 2021 il PNRR italiano è stato definitivamente approvato con una Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. La Decisione è accompagnata da un allegato che definisce, in relazione ad ogni investimento e riforma, dei traguardi specifici per una determinata fascia temporale, al cui raggiungimento è legata l'assegnazione delle risorse, programmata su base semestrale. Perciò il Piano ha definito un articolato pacchetto di riforme e investimenti con l'obiettivo di accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea. Queste risorse sono quantificabili in: 222,1 miliardi di euro di cui 191,5 finanziati dall'UE e 30,6 da un Fondo complementare ricavato da uno scostamento pluriennale di bilancio. La parte finanziata dall'UE prevede 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti.

Come precedentemente accennato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza raggruppa i progetti di investimento in sei missioni, che a loro volta si spartiscono il budget nel seguente modo: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: 40,73 miliardi; Rivoluzione verde e transizione ecologica: 59,33 miliardi; Infrastrutture per una mobilità sostenibile: 25,13 miliardi; Istruzione e ricerca: 30,88 miliardi; Inclusione e sociale: 19,81 miliardi; Salute: 15,63 miliardi. Queste missioni a loro volta comprendono una serie di componenti funzionali per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo, articolate in linee di intervento che comprendono una serie di progetti, investimenti e riforme collegate.

Il Governo ha predisposto uno schema di *governance* del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia. Questa struttura supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea, invio che è subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono strutture di valutazione e di controllo. Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme e inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. Il Governo costituirà anche delle *task force* locali che possano aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure.

Per reclutare delle figure d'ausilio nell'attuazione del PNRR, nel mese di Dicembre 2021 sul portale inPA<sup>90</sup> sono stati pubblicati gli avvisi per il conferimento di 1.000 incarichi di collaborazione a professionisti

---

<sup>90</sup> Portale per il reclutamento del personale della PA rivolta a cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

ed esperti per affiancare le amministrazioni territoriali.<sup>91</sup> Questi sono assegnati per il 40% alle regioni meridionali e per il 60% a quelle centro-settentrionali, e appoggeranno per tre anni le Regioni e le Province autonome, che destineranno le loro attività alle amministrazioni locali per la gestione dei procedimenti più complessi, nel recupero dell'arretrato e nel miglioramento dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.

## **3.2 LE SEI MISSIONI DEL PIANO**

### ***Missione 1***

Si pone lo scopo di dare un “impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese”.<sup>92</sup> L’obiettivo complessivo è di rilanciare competitività, produttività e digitalizzazione. Questa missione è divisa in tre componenti: Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA; Digitalizzazione, Innovazione e Competitività nel Sistema Produttivo; Turismo e Cultura 4.0. Si ha un’unione di queste componenti in un’unica missione poiché si vuole affrontare la rivoluzione digitale con un approccio unitario. Questo, infatti, ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull’attrattiva del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura.

La Componente 1 della Missione ha l’obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione e modernizzazione. Il Governo punta, infatti, a rendere la Pubblica Amministrazione efficace per i cittadini e le imprese, con un’offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili.

La Componente 2 della Missione ha l’obiettivo di promuovere l’innovazione del sistema produttivo. Prevede significativi interventi trasversali ai settori economici come l’incentivo degli investimenti in tecnologia, ricerca e sviluppo e l’avvio della riforma del sistema di proprietà industriale.

La Componente 3 ha l’obiettivo di rilanciare i settori economici della cultura e del turismo, sia in quanto espressione dell’immagine del Paese, sia per il peso che hanno nell’economia nazionale.

### ***Missione 2***

Questa missione si muoverà nel tentativo di rispettare gli obiettivi globali ed europei riguardanti la transizione ecologica. È suddivisa in quattro componenti: Economia circolare e agricoltura sostenibile; Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; Tutela del territorio e della risorsa idrica.

La Componente 1 si suddivide in due percorsi diversi che devono essere seguiti in parallelo. Il primo impone di migliorare la gestione dei rifiuti e dell’economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti. Il secondo di

---

<sup>91</sup> La task force dei 1.000 è prevista dal Pnrr e disciplinata nel decreto-legge n. 80/2021.

<sup>92</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

sviluppare una filiera agricola/ alimentare *smart* e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain* "verdi".

La Componente 2 si pone come obiettivo di sviluppare una leadership internazionale industriale e di conoscenza nelle principali filiere della transizione.

La Componente 3 punta a rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici.

La Componente 4 è stata ideata per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico.

### ***Missione 3***

L'obiettivo principale di questa Missione è di rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite. L'attuale sistema delle infrastrutture del trasporto in Italia sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese. Tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali, che travalicano l'usuale differenza fra Nord e Sud; ma anche tra aree urbane e aree interne e rurali, che rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica e sociale e determinano livelli di qualità dei servizi di trasporto molto difforni sul territorio; limitano di fatto le possibilità di movimento delle persone, lasciando intere comunità isolate e rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica.

La Missione 3 è articolata in due Componenti:

La Componente 1 riguarda gli investimenti sulla rete ferroviaria. L'obiettivo principale è potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri.

La Componente 2 è basata sull'Intermodalità e la logistica integrata. Questa prevede interventi a supporto dell'ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica.

### ***Missione 4***

La Missione "Istruzione e ricerca" si pone vari obiettivi. Il primo è il miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione. Il secondo è il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti. Il terzo è l'ampliamento delle competenze e il potenziamento delle infrastrutture scolastiche. Il quarto è la riforma e ampliamento dei dottorati. Il quinto è il rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra

università e imprese. Il sesto è il sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico. L'ultimo è il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione.

Questa missione è suddivisa in due componenti:

La Componente 1 si basa sul potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università. Essa comprende tutti gli investimenti materiali ed immateriali necessari a colmare o a ridurre in misura significativa in tutti i gradi di istruzione le carenze strutturali

La componente 2, “dalla ricerca all'impresa”, mirerà a favorire un modello economico basato sulla conoscenza, conferendo carattere di resilienza e sostenibilità alla crescita.

### ***Missione 5***

Essa riguarda “Inclusione e Coesione” ed ha un ruolo fondamentale e trasversale a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

Le risorse dedicate saranno fondamentali per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze, e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Queste si concentreranno in attività di formazione quali: *upskilling, reskilling e life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. Tutto ciò incoraggerà la mobilità dei lavoratori e fornirà loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro.

La missione si divide in tre componenti:

La Componente 1, “Politiche per il lavoro”, mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; ad innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione.

La Componente 2, “Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”, valorizza la dimensione “sociale” delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi.

La Componente 3, “Interventi Speciali per la Coesione Territoriale”, si pone quattro obiettivi. Il primo è il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali. Il secondo è la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie. Il terzo è il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socioeducativi ai minori. L'ultimo è la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti.

## **Missione 6**

Prevede uno sforzo significativo di riforme ed investimenti per allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese. Una larga parte delle risorse è destinata a migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l'innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico-professionale, digitale e manageriali del personale.

Si divide in due componenti: La Componente 1 mira a rafforzare le reti di prossimità, le strutture intermedie e la telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. Essa comprende il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali, il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari.

La Componente 2 si concentra sull'innovazione, la ricerca e la digitalizzazione del servizio sanitario nazionale. Questa componente renderà possibile il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi.

### **3.3 DAL PARADOSSO DI EASTERLIN AGLI INDICATORI DEL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE (BES).**

Come fosse una legge non scritta, è una credenza comune quella di considerare la crescita del Pil pro-capite direttamente proporzionale alla felicità dei cittadini il cui paese registra tali dati. Una semplice equazione data per scontata: maggiore ricchezza= maggiore felicità. Eppure, già negli anni Settanta qualcuno ha cominciato a mettere in discussione questo assioma. Interrogando un campione di persone sul loro grado di felicità, l'economista Richard Easterlin scopre quanto segue: in un primo momento ad un leggero incremento del reddito, aumenta il livello di soddisfazione e quindi di felicità della persona che lo ha ottenuto.

Al contrario, tale correlazione positiva tende a svanire nel momento in cui si supera una determinata soglia di guadagno.<sup>93</sup> E ancora, ulteriori aumenti di reddito comportano addirittura una riduzione della felicità, invertendo così la correlazione. Fu l'economista Richard Easterlin a soffermarsi su tale teoria attorno al 1970. Questa regolarità empirica prende il nome di “paradosso di Easterlin”.

---

<sup>93</sup> La crescita di reddito annuo stimato ammonta a 15 mila dollari annui.

### Figura 7: Il Paradosso Reddito/Felicità

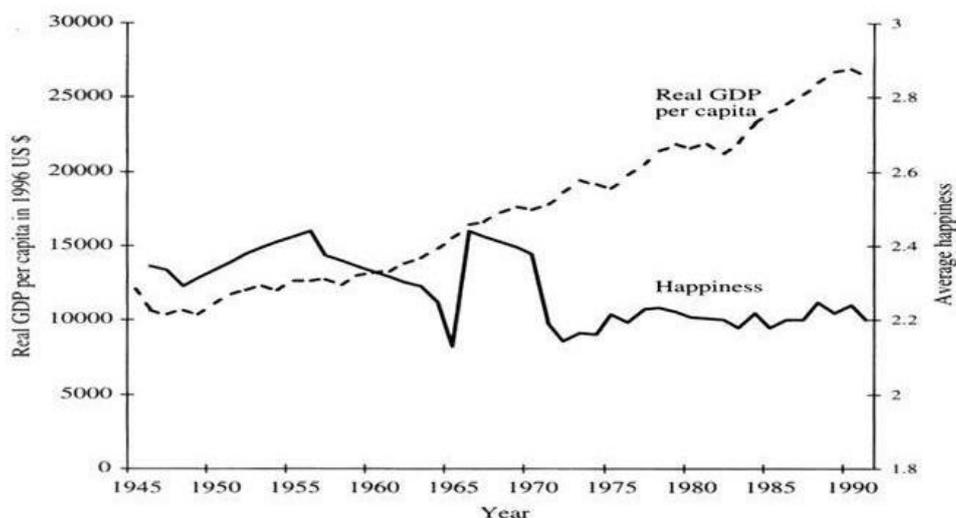


Figure 1. Happiness and income per capita in the United States, 1946–91. Data from World Database of Happiness, Bureau of Economic Analysis of the U.S. Department of Commerce and U.S. Bureau of the Census.

Fonte: Starting Finance (2019).

Egli, con le sue ricerche, ha portato alla nascita di un vero e proprio nuovo campo di indagine in grado di occuparsi dell'analisi delle determinanti del benessere integrale delle persone. Si tratta quindi di valutare il senso di soddisfazione che ognuno di noi prova rispetto alla propria vita, misurando grandezze non economiche che vanno oltre all'aumento di reddito, spese e consumi. Si sono così potuti sviluppare nuovi strumenti di misurazione e nuove forme di valutazione del benessere che vadano oltre il Pil.

Il PIL è l'acronimo di Prodotto Interno Lordo, ovvero è il valore complessivo dei beni e servizi finali realizzati all'interno di uno Stato in un determinato arco temporale. Questo risulta quindi dalla vendita dei prodotti e servizi, che però vengono contati nel calcolo solo basandosi sulla realtà geografica, e non sulla nazionalità del produttore. Un servizio o prodotto erogato in Italia da una società estera, deve infatti entrare nel calcolo del PIL italiano. Si parla di Prodotto Interno "Lordo" poiché in esso si comprendono anche i deprezzamenti, in continuo aggiornamento, degli apparati del sistema produttivo, ovvero gli ammortamenti. In sintesi, il PIL rappresenta la capacità che un sistema ha di produrre e vendere beni. In quanto tale, questo gioca un ruolo fondamentale nelle decisioni di politica economica. Non a caso il PIL, assieme al deficit e al debito pubblico, è uno dei parametri<sup>94</sup> fondamentali che gli Stati membri dell'UE si impegnano a rispettare per tenere salda l'Unione Economica e Monetaria.

È però fondamentale non fermarsi ad una mera valutazione del progresso della società dal punto di vista economico. Per questo è necessario ricorrere ad un'analisi che vada a valutare anche l'evoluzione dell'aspetto sociale e ambientale, come spiegato precedentemente tramite il paradosso di Easterlin. In ambito internazionale, è in corso da diversi decenni un dibattito sul cosiddetto "superamento del PIL" come unico

<sup>94</sup> Si veda cap.1.2

indicatore per la misurazione del benessere. Il solo PIL non è sufficiente per misurare il grado di benessere di una comunità e non ne può orientare autonomamente le politiche pubbliche. Si è concordato che i parametri su cui si basa il progresso di una società non possono essere esclusivamente economici, ma devono tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere.

A tal proposito, per integrare l'uso di indicatori macroeconomici, nel 2018 sono approdati gli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES), e sono stati inclusi tra gli strumenti di valutazione della politica economica nazionale.<sup>95</sup>

L'Italia è il primo Paese a collegare gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) alla programmazione economica e di bilancio, attribuendo loro un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. Questi indicatori sono stati infatti introdotti nel sistema legislativo italiano come strumento di programmazione economica con l'articolo 14 della legge n. 163/2016.<sup>96</sup>

Il compito di selezionare e definire gli indicatori utili alla valutazione del benessere è stato affidato ad un Comitato<sup>97</sup>, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia e da due esperti in materia provenienti da università ed enti di ricerca.

La stessa legge di riforma ha inoltre introdotto due nuovi commi 10-bis e 10-ter all'art. 10 della legge di contabilità sopra citata. I commi prevedono due documenti redatti dal Ministro dell'economia e delle finanze sulla base dei dati ISTAT. Questi documenti sono: un apposito allegato al DEF e una Relazione<sup>98</sup> da consegnare entro il 15 febbraio di ogni anno alle Camere.

Gli indicatori BES, infatti, accompagnano il DEF<sup>99</sup> in un apposito allegato, riportandone l'andamento negli ultimi tre anni e le previsioni riguardo il loro margine di miglioramento al fine di raggiungere gli obiettivi del PNRR.<sup>100</sup> Annualmente l'ISTAT pubblica il "Rapporto Bes"<sup>101</sup>, che descrive i fenomeni caratterizzanti il quadro socioeconomico italiano attraverso l'analisi dei suddetti indicatori. Questi sono divisi in dodici domini o ne "le dodici dimensioni del benessere equo e sostenibile":<sup>102</sup> Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza,

---

<sup>95</sup> Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021. Allegato: Indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Pagg. 2,10.

<sup>96</sup> Tale legge riforma la Legge di contabilità (Legge n.169 del 2009). Con essa, sono stati introdotti due nuovi commi 10-bis e 10-ter all'Art. 10 della Legge n.169/2009.

<sup>97</sup> Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES).

<sup>98</sup> Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022. Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[https://www.mef.gov.it/inevidenza/2022/article\\_00071/Relazione-BES-2022\\_03\\_03.pdf](https://www.mef.gov.it/inevidenza/2022/article_00071/Relazione-BES-2022_03_03.pdf)

<sup>99</sup> Si veda il DEF di maggio 2021.

[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_ALLEGATO\\_BES\\_versione\\_finale.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_ALLEGATO_BES_versione_finale.pdf)

<sup>100</sup> Per gli obiettivi o Missioni del PNRR, si veda il paragrafo 3.2 di questo capitolo.

<sup>101</sup> BES 2020, Marzo 2021. Per il Rapporto Bes completo si veda: [BES\\_2020.pdf \(istat.it\)](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/misure-del-benessere/le-12-dimensioni-del-benessere)

<sup>102</sup> Sono stati individuati 129 indicatori, suddivisi nelle 12 dimensioni o domini del benessere di maggior rilievo riportati dall'ISTAT: <https://www4.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/misure-del-benessere/le-12-dimensioni-del-benessere>

Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Innovazione, ricerca e creatività, Qualità dei servizi.

Il deterioramento del contesto economico causato nel 2020 dalla pandemia da Covid-19 è evidenziato dal peggioramento degli indicatori relativi ai domini “benessere economico” e “lavoro e conciliazione dei tempi di vita”. Ad esempio, il primo tra i tre utilizzati per valutare e controllare il dominio “benessere economico” è il Reddito disponibile lordo corretto (RDLC) pro-capite. È una misura che rispecchia il benessere economico dei nuclei familiari ancor meglio del Pil pro-capite. Infatti, considera sia le risorse monetarie che detengono le famiglie, che i benefici “in natura” rivolti dalla Pubblica Amministrazione alle famiglie, quali istruzione e sanità. Purtroppo, durante la criticità del 2020, il livello dell’indicatore è sceso dopo sei anni di incremento continuo: la contrazione risulta del -1,5 per cento.<sup>103</sup> Nonostante ciò è prevista una ripresa ed una crescita per gli anni futuri, grazie ai fondi del PNRR e alla graduale rimozione delle restrizioni anti-pandemiche.

Invece, per quanto riguarda il monitoraggio del dominio “lavoro e conciliazione dei tempi di vita” ci si avvale di due indicatori: il Tasso di mancata partecipazione al lavoro (TMP) ed il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli (ORM). Il Covid ha avuto forti ripercussioni sul mercato del lavoro, sia per quanto riguarda la riduzione delle ore lavorate, e quindi il primo indicatore, che per quanto riguarda le donne con figli in età prescolare che hanno risentito maggiormente della propria condizione occupazionale rispetto alle donne senza figli.

### **3.4 UNO SGUARDO AL FUTURO: NELE IMPRESE POST COVID SI RIPARTE DALLA DIGITALIZZAZIONE.**

Il panorama socioeconomico e geopolitico attuale, di cui si è parlato nel capitolo precedente, ha fatto sì che nascesse non solo per l’Europa ma anche per il nostro Paese un’opportunità di rinascita e di sguardo al futuro. Questa ricerca si è soffermata sul PNRR in quanto strumento essenziale per attuare i cambiamenti necessari nel settore pubblico e privato. In questo paragrafo approfondiremo una delle principali leve utilizzabili a questo scopo dal mondo imprenditoriale.

Le imprese si trovano a fronteggiare quotidianamente cambiamenti esterni ed improvvisi, rispetto ai quali devono avere la capacità di adattarsi prontamente, con flessibilità e capacità tattiche. Secondo Massimo Antonelli<sup>104</sup>: “Digitalizzazione e sostenibilità sono le due leve che permetteranno alle imprese italiane di essere resilienti e costruire le basi per un nuovo futuro. Per questo, il PNRR continua ad essere una grande occasione di trasformazione, ma la sfida, per il 44% delle aziende che abbiamo intervistato, è quella di coadiuvare le

---

<sup>103</sup> Relazione BES 2022. Pag. 27.

<sup>104</sup> CEO EY Italy e Chief Operating Officer EY Europe West

opportunità del Piano con i propri piani di investimento. Oggi più che mai è fondamentale essere preparati alla trasformazione, mettendo in campo visione strategica, flessibilità e focus sull'execution".<sup>105</sup>

Per comprendere ed analizzare le reazioni delle aziende al contesto in cui ci troviamo e alle continue sfide giornaliere portate dai continui cambiamenti, EY<sup>106</sup> nel Marzo 2022 ha effettuato un sondaggio tra le imprese italiane: “i risultati della *survey* mostrano come gli investimenti e i piani di crescita delle aziende del Paese non si sono indeboliti nonostante le incertezze economiche mondiali. Le imprese non hanno perso fiducia nel futuro, ma sarà importante valutare quanto perdureranno le condizioni attuali e, in particolare, l'andamento dei prezzi e dell'inflazione in Europa. Sugli investimenti, soprattutto nel settore manifatturiero, appare evidente un'accelerazione sui temi della digitalizzazione dei processi e dell'innovazione grazie anche alla spinta indotta dal contesto pandemico. La sostenibilità e la digitalizzazione rimangono dei temi centrali per le aziende e costituiscono infatti i filoni principali definiti dal PNRR per il quale traspare fiducia e forti aspettative”.<sup>107</sup>

### 3.4.1 ESEMPIO NEL SETTORE FINANZA: “DFP” (DIGITAL FINANCE PACKAGE)

Il 24 settembre 2020, la Commissione europea ha approvato un pacchetto sulla finanza digitale, sulla base di consultazioni pubbliche e del *Digital finance outreach*<sup>108</sup>. Tale pacchetto comprende: un sistema per la finanza digitale, proposte legislative (quindi di un regolamento europeo) sui mercati delle cripto-attività (MiCA) e sulla resilienza operativa digitale (DORA)<sup>109</sup>, per un settore finanziario dell'UE competitivo che dia ai consumatori l'accesso a prodotti finanziari innovativi, garantendo al contempo la protezione dei consumatori e la stabilità finanziaria (“*EU regulatory framework on digital operational resilience – Prevent and mitigate cyber threats*”)<sup>110</sup>. Il pacchetto sostiene l'ambizione dell'UE di una ripresa che abbracci la transizione digitale. I servizi finanziari digitali possono contribuire a modernizzare l'economia europea e a rendere l'Europa un attore digitale globale.

Basandosi su un quadro normativo maggiormente tutelante per i consumatori, la Commissione intende sfruttare l'incontro sinergico tra le start-up altamente innovative e le imprese consolidate del settore finanziario, affrontando al contempo i rischi associati.

---

<sup>106</sup> EY è leader mondiale nei servizi professionali di revisione e organizzazione contabile, fiscalità, transaction e advisory

<sup>107</sup> Massimiliano Vercellotti, EY Italy Assurance Leader, EOY Italy Leader

<sup>108</sup> Come specificato su [https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-outreach\\_it](https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-outreach_it), il *digital finance outreach* è una serie di eventi incentrati sulle fintech e sull'innovazione digitale nel settore finanziario. L'obiettivo di questi eventi è presentare, informare e dare forma alla strategia dell'UE in materia di finanza digitale.

La Commissione europea organizza periodicamente dibattiti pubblici online per presentare il proprio lavoro e raccogliere i pareri delle principali parti interessate, come gli Stati membri, le autorità nazionali competenti, le organizzazioni europee, le istituzioni finanziarie, le infrastrutture di mercato, tutti gli altri fornitori di servizi finanziari, il pubblico e altro ancora.

<sup>109</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario.

<sup>110</sup> <https://www.key4biz.it/il-digital-finance-package-si-va-verso-la-costruzione-del-fintech-europeo/378100/>

Finanza digitale o *digital finance* è il termine utilizzato per descrivere l'impatto delle nuove tecnologie sul settore dei servizi finanziari. Comprende una serie di prodotti, applicazioni, processi e modelli di business che hanno rivoluzionato il tradizionale sistema di erogazione di servizi bancari e finanziari.<sup>111</sup>

La strategia per la finanza digitale chiarisce le linee generali su come in futuro l'Europa possa promuovere la trasformazione digitale della finanza, limitandone i rischi. La strategia definisce quattro principali priorità: eliminare la frammentazione del mercato unico digitale, adattare il quadro normativo dell'UE per facilitare l'innovazione digitale, promuovere una finanza basata sui dati e affrontare le sfide e i rischi della trasformazione digitale, compreso il rafforzamento della resilienza operativa digitale del sistema finanziario.

L'adozione della finanza digitale libererebbe l'innovazione europea e creerebbe opportunità per sviluppare prodotti finanziari migliori per i consumatori, anche per le persone che attualmente non possono accedere ai servizi finanziari. Inoltre, si creano nuovi metodi per indirizzare i finanziamenti alle imprese dell'UE, soprattutto alle PMI.

Il potenziamento della finanza digitale sosterrrebbe quindi la strategia di ripresa economica dell'Europa e la più ampia trasformazione economica.

Dato che la finanza digitale accelera le operazioni transfrontaliere, ha anche le potenzialità per migliorare l'integrazione dei mercati finanziari nell'Unione bancaria e nell'Unione dei mercati dei capitali, e quindi per consolidare l'Unione economica e monetaria dell'Europa.

Un settore della finanza digitale europeo forte e vivace rafforzerebbe la capacità dell'Europa di rafforzare la nostra autonomia strategica aperta nei servizi finanziari e, per estensione, la nostra capacità di regolamentare e supervisionare il sistema finanziario per proteggere la stabilità finanziaria dell'Europa e i nostri valori.<sup>112</sup>

La crescente dipendenza del settore finanziario dal software e dai processi digitali fa sì che i rischi legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) siano intrinseci alla finanza. La Commissione propone quindi che tutte le imprese si assicurino di poter resistere a tutti i tipi di interruzioni e minacce legate alle TIC. Le banche, le borse, le stanze di compensazione e le fintech<sup>113</sup> dovranno rispettare standard rigorosi per prevenire e limitare l'impatto degli incidenti legati alle TIC. La Commissione stabilisce

---

<sup>111</sup> [https://finance.ec.europa.eu/digital-finance\\_it](https://finance.ec.europa.eu/digital-finance_it)

<sup>112</sup> COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa a una strategia in materia di finanza digitale per l'UE. COM/2020/591 final.

<sup>113</sup> "Con il termine *Fintech* viene generalmente indicata l'innovazione finanziaria resa possibile dall'innovazione tecnologica".

anche un quadro di sorveglianza sui fornitori di servizi (come le Big Tech) che forniscono *cloud computing* alle istituzioni finanziarie.<sup>114</sup>

A questo proposito può essere utile analizzare come il *fintech* stia trasformando in Italia il rapporto tra banche e risparmiatori. L'accesso ai servizi bancari tramite internet ("*online banking*") è uno dei pilastri della digitalizzazione bancaria.

**Figura 8: Frazione di Persone che usano Internet Banking.**

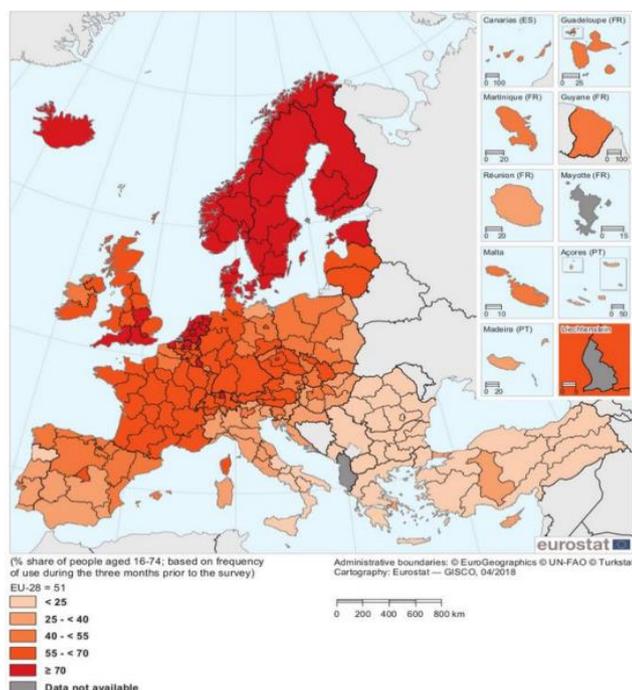


Figura: Magri, V. (2022).

Secondo la Tabella di Eurostat nel 2019 solo 36 adulti su 100 hanno utilizzato questi servizi. Una percentuale nettamente inferiore alla media europea. Si tratta comunque di un *trend* irreversibile ed è per questo che le banche proseguono nella trasformazione di un modello di *business* "fisico" ormai obsoleto procedendo alla chiusura di un elevato numero di agenzie. Dunque anche il *fintech* è compreso nella macro tendenza della sostituzione del lavoro umano per via delle "macchine", comportando la criticità del dover gestire l'impatto degli esuberi di personale utilizzando ove possibile gli ammortizzatori sociali.

A guidarci nella lettura di questi processi sono alcune delle conclusioni contenute nel rapporto citato "Il settore finanziario è stato recentemente plasmato dall'introduzione di nuovi prodotti, nuovi modelli di business, nuovi attori e nuove connessioni tra fintech e banche, tutte causate dalla digitalizzazione finanziaria. Queste innovazioni determinano effetti potenziali sulla competizione e la stabilità delle banche, ponendo sfide impegnative per il modello tradizionale di banca" "... l'adozione di canali digitali è fortemente e positivamente

<sup>114</sup> Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014. COM/2020/595 final

correlata con la profittabilità delle banche e nel lungo periodo la digitalizzazione dei servizi finanziari potrebbe portare anche a risparmi di costi”.<sup>115</sup>

## CONCLUSIONE

L’obiettivo principale di questa tesi era di trovare una risposta alla seguente domanda di ricerca: “In che modo l’Unione Europea, ed in particolare l’Italia, hanno reagito alla crisi socioeconomica causata dalla pandemia Covid-19?”.

L’approccio utilizzato è stato di dividere la tesi in tre capitoli. Il primo è servito ad introdurre le origini della finanza pubblica e della governance europea, descrivendo in ordine cronologico i provvedimenti più significativi adottati dall’UE. È stata quindi individuata l’istituzione dell’Unione Bancaria come risposta alle prime crisi del nuovo secolo. A seguire, la descrizione della nascita del Piano investimenti per l’Europa e del Fondo europeo per gli investimenti strategici e la risposta alle emergenze dell’ultimo triennio tramite l’istituzione del Piano Strategico 2020-2022. Il secondo capitolo si è soffermato sui provvedimenti strategici e tattici di carattere sanitario, giuridico, economico e sociale e sulle scelte di governo che gli Stati membri analizzati hanno intrapreso per fronteggiare la pandemia. I paesi su cui ci si è soffermati sono: Inghilterra, Italia, Svezia, Francia e Germania. Si è cercato di descrivere in maniera concisa e chiara i numerosi provvedimenti, talvolta simili talvolta divergenti, che sono stati realizzati dai cinque Stati in questione. Il terzo ed ultimo capitolo si è concentrato sull’Italia e sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, istituito in risposta alla pandemia. Con la descrizione dei sei obiettivi o “missioni” del Piano, si dà uno sguardo al futuro e ai traguardi che il Paese vuole raggiungere nel breve e nel lungo termine. Le soluzioni alle ripercussioni causate dagli agenti esogeni hanno tutte degli elementi in comune: sostenibilità e digitalizzazione. È con questi presupposti e su questi pilastri che l’Italia vuole andare verso una crescita economica e vuole avere pronta risposta ai futuri cambiamenti.

In conclusione, l’emergenza da coronavirus ha portato alla più grande crisi economica globale dell’ultimo secolo, a cui i vari paesi si sono trovati a dover rispondere. Il verificarsi di eventi inaspettati e critici ha causato la necessità di fornire prontamente risposte adeguate a tali eventi cruciali. Difatti, l’Unione Europea si è trovata a dover affrontare sfide socioeconomiche straordinariamente complesse rispetto alle quali nella tesi si sono analizzate le risposte giuridiche, politiche ed economiche messe in campo dalle istituzioni. La ricerca si è inoltre soffermata sulle conseguenze sociali prodotte dalla pandemia Covid-19 e dal recente quadro di forte instabilità geopolitica indotto dall’invasione dell’Ucraina da parte della Russia.

---

<sup>115</sup> Banca d’Italia. Questioni di Economia e Finanza. N. 682. *The digital transformation in the Italian banking sector*. Pag. 16-17. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0682/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

Sembra ragionevole affermare che i principi fondativi dell'Unione Europea, evoluti e trasformati nel tempo, siano riusciti a resistere alle intemperie degli eventi estremi includendo nelle proprie priorità un futuro di rinascita sociale ed economica basato su pilastri maggiormente sostenibili e resistenti agli shock.

In ultimo: una crisi che sembrava arrestare il naturale cammino del progresso è stata affrontata da parte delle istituzioni con una risposta robusta e coordinata basata sui rispettivi piani di ripresa e resilienza. Sebbene allo stato attuale risulti impossibile prevedere con accuratezza il dispiegarsi di tutti gli effetti di questi provvedimenti, questa tesi potrebbe servire come base per ulteriori e future ricerche volte a misurare il grado di raggiungimento degli ambiziosi obiettivi concepiti nei Pnrr dei vari paesi.

## BIBLIOGRAFIA

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile. (2022, Marzo 17). *Ispra: il 93,9% dei comuni italiani a rischio frane, alluvioni o erosione costiera.*

<https://asvis.it/notizie/2-11369/ispra-il-939-dei-comuni-italiani-a-rischio-frane-alluvioni-o-erosione-costiera#>

ANSA (2022, Luglio 9). *Da inizio anno prezzi grano +14%, mais +31%.*

[https://www.ansa.it/canale\\_terraegusto/notizie/mondo\\_agricolo/2022/07/09/agricoltura-da-inizio-anno-prezzi-grano-14-mais-31\\_4b29bd2a-03fe-4912-80a3-fd6a2bb58cdb.html](https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2022/07/09/agricoltura-da-inizio-anno-prezzi-grano-14-mais-31_4b29bd2a-03fe-4912-80a3-fd6a2bb58cdb.html)

Autorità Nazionale Anticorruzione. (n.d.). *Missione e competenze.*

<https://www.anticorruzione.it/mission-e-competenze>

Banca d'Italia (n.d.). *Il MES e la sua riforma.* C 202/96.

[https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes\\_riforma/index.html](https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html)

Barbieri, F. (2020, Ottobre 1). *Smart working, quanto risparmiano davvero aziende e lavoratori? Il Sole 24 Ore.*

<https://24plus.ilsole24ore.com/art/smart-working-quanto-risparmiano-davvero-aziende-e-lavoratori-AD08u9r>

Bellotto, D. (2021, Dicembre 13). *Digital finance package: la strategia UE per la digital transformation del settore finanziario.* *Futuro Digitale.*

<https://futurodigitale.infocert.it/digital-transformation/digital-finance-package-la-strategia-ue-per-la-digital-transformation-del-settore-finanziario/>

Bergantino, A. S. (2022, Giugno 17). *Supply chains sempre sotto stress.* *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.*

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/supply-chains-sempre-sotto-stress-35412>

Bianchi, A. (2021). *La strategia svedese contro il coronavirus "come un disastro ferroviario". Europa Today.*

<https://europa.today.it/attualita/svezia-coronavirus-disastro.html>

Borsa Italiana. (2018, Ottobre 24). *Il PIL: che cos'è, come si calcola e a cosa serve.*

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/pil.htm>

- Bortolamai, F. (2022, Febbraio 26). Bollette, è corsa dei governi UE per aiutare famiglie e imprese. *La Repubblica*.  
[https://www.repubblica.it/economia/2022/02/26/news/bollette\\_sussidi\\_governi\\_europei-339365989/](https://www.repubblica.it/economia/2022/02/26/news/bollette_sussidi_governi_europei-339365989/)
- Boschi, M., Di Cesare, R. & Mercuri, M. (2020). Legislatura 18<sup>a</sup> - Dossier n. 183. *Senato Della Repubblica*.  
[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1149282/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1149282/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1)
- Bracchi, M. & Della Pria A. (2021). Pandemia da COVID-19 in Italia e Inghilterra: due gestioni a confronto. *ReADfiles*.  
[https://www.readfiles.it/pages/Archivio/ReAd\\_files/Pandemia-da-COVID-19-in-Italia-e-Inghilterra-due-gestioni-a-confronto-ida70](https://www.readfiles.it/pages/Archivio/ReAd_files/Pandemia-da-COVID-19-in-Italia-e-Inghilterra-due-gestioni-a-confronto-ida70)
- Brugnara, L. (2022, Luglio 23). Il PNRR e la Spending Review. *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*.  
<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-pnrr-e-la-spending-review>
- Brugnara, L. & Orlando, C. (2022, Marzo 11). I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR. *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*.  
<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-giustizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>
- Brusselsaers, N., Steadson, D., Bjorklund, K. *et al.* (2022). Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden. *Humanit Soc Sci Commun* **9**, 91 (2022).  
<https://doi.org/10.1057/s41599-022-01097-5>
- Butti, G. (2022, Agosto 5). Regolamento DORA: così l'Europa garantirà la resilienza operativa digitale per il settore finanziario. *Cyber Security 360*.  
<https://www.cybersecurity360.it/legal/regolamento-dora-cosi-leuropa-garantira-la-resilienza-operativa-digitale-per-il-settore-finanziario/>
- Camera dei Deputati. (2022, Maggio 23). *Benessere equo e sostenibile*  
[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?\\_1555202491890](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?_1555202491890)
- Camera dei Deputati. (2021, Luglio 28). *D.L. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*.  
<https://temi.camera.it/leg18/temi/d-l-77-2021-governance-del-pnrr-e-semplificazioni.html>
- Camera Dei Deputati. (2018, Febbraio 15). *Governance e Regole Economiche Europee*.  
[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_regole\\_della\\_governance\\_economica\\_europea.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_regole_della_governance_economica_europea.html)

- Camera Dei Deputati. (2022, Maggio 4). *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*.  
[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_il\\_programma\\_del\\_commissario\\_straordinario\\_per\\_la\\_spending\\_review\\_d.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_programma_del_commissario_straordinario_per_la_spending_review_d.html)
- Camera Dei Deputati. (2021). *La transizione digitale della pubblica amministrazione*.  
[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_informatizzazione\\_delle\\_pubbliche\\_amministrazioni.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_informatizzazione_delle_pubbliche_amministrazioni.html)
- Camera dei Deputati. (2018, March 23). *Missioni e risorse*.  
<https://temi.camera.it/leg18/pnrr/missioni.html>
- Camera dei Deputati. (2011). *REGOLAMENTO (CE) N. 1467/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20111213&from=EN>
- Camera dei Deputati. (n.d.). *Trattato Fiscal Compact*.  
[https://temi.camera.it/leg17/post/trattato\\_fiscal\\_compact.html?tema=temi/le\\_regole\\_della\\_governance\\_economica\\_europea](https://temi.camera.it/leg17/post/trattato_fiscal_compact.html?tema=temi/le_regole_della_governance_economica_europea)
- Camera dei Deputati & Senato della Repubblica. (2012, Maggio 8). *Legge Costituzionale sull'Introduzione del Principio del Pareggio di Bilancio nella Carta Costituzionale. (12G0064)*.  
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2012;1>
- Carpentieri, S. (2022, Luglio 12). 2021 Bilancio Sociale. *Legambiente*.  
[https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Legambiente\\_Bilancio-Sociale-2021.pdf](https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Legambiente_Bilancio-Sociale-2021.pdf)
- Cassa Depositi e Prestiti. (2014). *Piano Juncker*.  
[https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano\\_juncker.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano_juncker.page)
- Cassa Depositi e Prestiti. (2022). *Piano Strategico 2022-2024: CDP per l'Italia che Verrà*.  
[https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano\\_strategico.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano_strategico.page)
- Catelani, E. (2022). Profili costituzionali del PNRR. *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*.  
<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr/profili-costituzionali-del-pnrr>
- Ceron, M., & Palermo, C. M. (2020). La risposta alla pandemia in Francia, Germania, Italia e Spagna durante la prima ondata (Pandemic Response in France, Germany, Italy and Spain during COVID-19 First Wave).
- Clark, H. & Sirleaf, E. J. (2021). COVID-19: Make it the Last Pandemic. *The Independent Panel*.  
<https://recommendations.theindependentpanel.org/main-report/>

Commissione Europea (2020, Settembre 24). *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni relativa a una strategia in materia di finanza digitale per l'UE.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0591>

Commissione Europea (2021). *Digital Finance.*

[https://finance.ec.europa.eu/digital-finance\\_it](https://finance.ec.europa.eu/digital-finance_it)

Commissione Europea (2021, Luglio 1). *Digital finance outreach.*

[https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-outreach\\_it](https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-outreach_it)

Commissione Europea (2020, Settembre 24). *Digital finance package*

[https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package\\_it](https://finance.ec.europa.eu/publications/digital-finance-package_it)

Commissione Europea (2020, Settembre 24). *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0595>

Commissione Europea. (2022). *Cronistoria Dell'azione Dell'UE.*

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_it)

Commissione Europea. (2021, Maggio 28). *Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee.*

[https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_it.pdf)

Commissione Europea. (2014). *Che cos'è il Piano di Investimenti per l'Europa.*

<https://wayback.archive->

[it.org/12090/20191022235427/https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_it)

Commissione Europea. (2021). *Decennio Digitale Europeo: Obiettivi Digitali per il 2030.*

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it)

Commissione Europea. (2013). *Entra in vigore il "two-pack": completato il ciclo di sorveglianza di bilancio e migliorata ulteriormente la governance economica per la zona euro.*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_13\\_457](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_13_457)

Commissione Europea. (2022, Luglio 14). *La Commissione accoglie con favore l'accordo politico sul percorso per il decennio digitale quale guida per una trasformazione digitale di successo in Europa.*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_22\\_4503](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_4503)

- Commissione Europea. (2019). *Le 6 priorità della Commissione per il 2019-2024*.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_it)
- Commissione Europea. (2021, Maggio 28). *Protezione Civile e operazioni di aiuto umanitario europee*.  
[https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EERC_it.pdf)
- Commissione Europea. (2021). *Un'Europa Pronta per l'Era Digitale*.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_it#introduction](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_it#introduction)
- Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. (n.d.). *Le Crisi Finanziarie*.  
<https://www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie>
- Consiglio dell'Unione Europea. (2022, Gennaio 25). *COVID-19: il Consiglio adotta una raccomandazione riveduta sulle misure che incidono sulla libera circolazione, basata sulla situazione individuale delle persone e non più sulla regione di origine*.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/01/25/covid-19-council-adopts-new-person-based-recommendation-on-free-movement-restrictions/>
- Consiglio dell'Unione Europea. (2021, Novembre 24). *Il pacchetto sulla finanza digitale: il Consiglio raggiunge un accordo su MiCA e DORA*.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/11/24/digital-finance-package-council-reaches-agreement-on-mica-and-dora/>
- Consiglio Dell'Unione Europea. (2021, Dicembre 16). *Semestre europeo: una guida alle norme e ai documenti principali*.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/#:~:text=Obiettivo%20di%20bilancio%20a%20medio%20termine,-L'obiettivo%20di&text=L'OMT%20si%20riferisce%20al,termine%20delle%20sue%20ofinanze%20pubbliche.>
- Consiglio Dell'Unione Europea. (2022, Agosto 17). *Unione Bancaria*.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/#:~:text=L'unione%20bancaria%20%C3%A8%20una,debito%20sovrano%20nella%20zona%20euro.>
- Consiglio Nazionale per le Società e la Borsa. (2021). *La Crisi Da Covid-19 - Dalla Crisi Sanitaria Alla Crisi Economica*.  
<https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-sanitaria-economica>
- D'Ambrosio, L. (2021, Gennaio 15). *Recovery e Piano Marshall: differenze e somiglianze*. *Diritto & Conti*.  
<https://dirittoeconti.it/recovery-e-piano-marshall-differenze-e-somiglianze/>

De Cesari, M. C. (2021, Dicembre 19). Effetto pandemia sui liberi professionisti: chiuse 38 mila attività. *Il Sole 24 Ore*.

<https://www.ilsole24ore.com/art/effetto-pandemia-liberi-professionisti-chiuse-38mila-attivita-AEJpdG3>

Di Nino, V. (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), Il Ruolo di Anac. *Autorità Nazionale Anticorruzione*.

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2616163/PNRR%2Be%2Bruolo%2Bdi%2BANAC.pdf/aa4df605-262d-c2b2-ed10-57430981a098?t=1635251560249>

Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (2022, Luglio). *Gli andamenti di lungo periodo dell'economia italiana*.

<https://www.programmazioneeconomica.gov.it/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/>

EY (2022, Aprile 19). *Survey EY sull'imprenditoria: digitalizzazione e sostenibilità come leve di resilienza*.

[https://www.ey.com/it\\_it/news/2022-press-releases/04/survey-ey-su-imprenditoria](https://www.ey.com/it_it/news/2022-press-releases/04/survey-ey-su-imprenditoria)

Felleisen, F. & Fischer, M. (2021). Economic Stabilization Fund. *Deloitte*.

<https://www2.deloitte.com/dl/en/pages/legal/articles/wirtschaftsstabilisierungsfonds.html>

Fubini, F. (2021). Vaccini Covid, per Big Pharma un affare da 150 miliardi solo nel 2021. *Corriere della Sera*.

[https://www.corriere.it/economia/consumi/21\\_marzo\\_17/vaccini-covid-vendite-2021-big-pharma-4685f378-869a-11eb-90f0-a248214a3d06.shtml](https://www.corriere.it/economia/consumi/21_marzo_17/vaccini-covid-vendite-2021-big-pharma-4685f378-869a-11eb-90f0-a248214a3d06.shtml)

Gangi, P. M. (2021, Ottobre 18). Digital Finance Package: si va verso la costruzione del fintech europeo? *Key4Biz*.

<https://www.key4biz.it/il-digital-finance-package-si-va-verso-la-costruzione-del-fintech-europeo/378100/>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2020, Aprile 30). *DECRETO-LEGGE 30 Aprile 2022, N. 36*.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/04/30/22G00049/sg>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2021, Giugno 9). *Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80*.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/06/09/21G00093/SG>

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. (2021, Settembre 22). *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 sulla penuria di medicinali — come affrontare un problema emergente (2020/2071(INI))*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020IP0228&from=IT>

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. (2021, Febbraio 12). *Regolamento (ue) 2021/241 del parlamento europeo e del consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. (2013, Ottobre 22). DECISIONE N. 1082/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=en>

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. (2004, Dicembre 16). *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti Nazionali. C310/204.*

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0012.02/DOC\\_8&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0012.02/DOC_8&format=PDF)

Inflation.EU. (2022). *Inflazione Storica Italia - Inflazione CPI.*

<https://www.inflation.eu/it/tassi-di-inflazione/italia/inflazione-storica/cpi-inflazione-italia.aspx>

Istituto Nazionale di Statistica. (2021). *Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia.*

[https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES_2020.pdf)

Istituto Nazionale di Statistica. (2015, Ottobre 30). *Le 12 dimensioni del benessere equo e sostenibile.*

<https://www4.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/misure-del-benessere/le-12-dimensioni-del-benessere>

Istituto Superiore di Sanità. (2020). *Supporto digitale al tracciamento dei contatti (contact tracing) in pandemia: considerazioni di etica e di governance.*

[https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+59\\_2020.pdf/c8611778-e4d8-2ec2-94e4-72c9107f84a2?t=1600695788673](https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+59_2020.pdf/c8611778-e4d8-2ec2-94e4-72c9107f84a2?t=1600695788673)

Italia in Dati. (2022). *Il PIL italiano.* <https://italiaindati.com/pil-italiano/>

Italia Oggi (2022, Giugno 23). *Pnrr, l'Anac, con l'arrivo dei soldi s'intensifica il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminose.*

<https://www.italiaoggi.it/news/pnrr-l-anac-con-l-arrivo-dei-soldi-s-intensifica-il-rischio-di-corruzione-e-di-infiltrazioni-202206231106288535>

- Losi, M. (2019, Novembre 29). MES, cos'è e come funziona il Fondo salva Stati. *Il Sole 24 Ore*.  
[https://www.ilsole24ore.com/art/mes-cos-e-e-come-funziona-fondo-salva-stati-ACGaaC2?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/mes-cos-e-e-come-funziona-fondo-salva-stati-ACGaaC2?refresh_ce=1)
- Masci, F. (2022, Agosto 10). *TTF Gas (Title Transfer Facility): cos'è, a cosa serve e qual è il Prezzo?*  
<https://luce-gas.it/guida/mercato/ttf-gas>
- Mauro, C. A. (2022). La sharing economy nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) tra stato e mercato. *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*.  
[http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2022\\_01\\_RTDE.pdf](http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2022_01_RTDE.pdf)
- Ministero della Transizione Ecologica. (2022, Giugno). *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare*.  
<https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2022/07/Strategia-nazionale-economia-circolare.pdf>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2018). *Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile*.  
<https://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/index.html>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2021). *Documento di Economia e Finanza 2021*.  
[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programma\\_zione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programma_zione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2022). *Documento di Economia e Finanza 2022*.  
<https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-05/Allegato%20Infrastrutture%20Def%202022.pdf>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2022). *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022*.  
[https://www.mef.gov.it/inevidenza/2022/article\\_00071/Relazione-BES-2022\\_03\\_03.pdf](https://www.mef.gov.it/inevidenza/2022/article_00071/Relazione-BES-2022_03_03.pdf)
- Morciano, M., Stokes, J., Kontopantelis, E., Hall, I., & Turner, A. J. (2021). Excess mortality for care home residents during the first 23 weeks of the COVID-19 pandemic in England: a national cohort study. *BMC medicine*, 19(1), 1-11.
- Openpolis. (2020, Luglio 28). *Dal 2013, lo stato di emergenza è stato dichiarato più di 100 volte*.  
<https://www.openpolis.it/numeri/dal-2013-lo-stato-di-emergenza-e-stato-dichiarato-piu-di-100-volte/>
- Organizzazione Mondiale della Sanità. (n.d.). *Global Influenza Programme*.  
<https://www.who.int/teams/global-influenza-programme>

- Orlando, F. (2021). La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19. *Università degli Studi di Milano*.
- <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/l-emergenza-sanitaria-Covid-19-e-il-diritto-dell-Unione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive-3.pdf>
- Pellegrini M. (2016). *Corso di diritto pubblico dell'economia*. CEDAM. Sez. sesta, cap. 2, pp. 545-548.
- Pellegrini M. (2016). *Corso di diritto pubblico dell'economia*. Sez. prima, cap. 5, p. 194.
- Pelligra, V. (2019, Settembre 15). L'economia della felicità e il paradosso di Easterlin. *Il Sole 24 Ore*.
- <https://www.ilsole24ore.com/art/l-economia-felicita-e-paradosso-easterlin-ACa4mQk>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021, Novembre 30). *Le missioni e le componenti del PNRR*.
- <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021, Maggio 5). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
- <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021, Novembre 30). *PNRR, Pubblicati su inPA gli Avvisi per la Selezione di 1000 Esperti per i Territori*.
- <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-pubblicati-su-inpa-gli-avvisi-la-selezione-di-1000-esperti-i-territori/18684>
- Qui Finanza (2022, Aprile 23). *Imprese post-Covid: si riparte da digitalizzazione e sostenibilità*.
- <https://quifinanza.it/lavoro/impres-post-covid-si-riparte-da-digitalizzazione-e-sostenibilita/642701/>
- Reuters Staff. (2008, Gennaio 29). Foreclosure Rate Almost Doubled in 2007: Report. [Il Rateo di Pignoramento è Quasi Raddoppiato nel 2007: Report]. *Reuters*.
- <https://www.reuters.com/article/us-usa-housing-foreclosures-idUSN2849823320080129>
- Senato della Repubblica. (2021, Maggio 27). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
- [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28.pdf?\\_1663523560363](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28.pdf?_1663523560363)
- Serrao, G. (2022, Luglio 14). Sui conti correnti di famiglie e imprese 100 miliardi in più in solo un anno. *Agenzia Giornalistica Italiana*.
- <https://www.agi.it/economia/news/2022-07-14/conti-correnti-cifre-riasparmio-privato-17432777/>
- Servizio Studi del Senato. (2020). *Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socioeconomiche: i casi di Francia, Germania e Spagna*.
- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149282.pdf>

Sindacato Italiano Veterinari e Medicina Pubblica. (2020). *Approfondimenti. Unione europea e gestione delle pandemie, ecco il quadro di riferimento normativo per far fronte alle minacce sanitarie nella Ue.*

<https://www.sivempveneto.it/approfondimenti-unione-europea-e-gestione-delle-pandemie-ecco-il-quadro-di-riferimento-normativo-per-far-fronte-alle-minacce-sanitarie-nella-ue/>

Start Magazine. (2020, Aprile 13). *Germania, tutte le misure economico-finanziarie anti Covid-19.*

<https://www.startmag.it/mondo/germania-tutte-le-misure-economico-finanziarie-anti-covid-19/>

Starting Finance. (2019, Aprile). *Il Paradosso Reddito/Felicità.*

<https://startingfinance.com/wp-content/uploads/2019/04/immagineHappiness.jpeg>

Tronti, L. (2020). *Investimenti, Crisi e Ripresa: Il Problema Italiano. Un'analisi di Lungo Periodo. Contrattazione è Sviluppo.*

[https://www.uil.it/Documents/Approfondimenti\\_n3.pdf](https://www.uil.it/Documents/Approfondimenti_n3.pdf)

Truenumbers. (2021). *Conti Correnti Bancari, Il 77% Ha Meno Di 12.500 euro.*

<https://www.truenumbers.it/depositi-bancari-italiani-2020/>

Ufficio Delle Pubblicazioni dell'Unione Europea. (2017, Marzo 24). *Patto di Stabilità e di Crescita.*

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:stability\\_growth\\_pact](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:stability_growth_pact)

Ufficio Delle Pubblicazioni dell'Unione Europea. (2017, Marzo 24). *Procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM).*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:mip>

Ufficio Delle Pubblicazioni dell'Unione Europea. (2017, Marzo 20). *Riesame delle norme di governance economica introdotte in seguito alla crisi economica e finanziaria.*

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:140302\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:140302_1)

Versione Consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. (2012, Ottobre 26). *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Wordometer. (2022). *COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC.*

<https://www.worldometers.info/coronavirus/>

