



Corso di laurea in Economia e Management

Cattedra: Macroeconomia e Politica Economica

*Inflation Reduction Act: tra transizione verde
e competizione globale.*

Prof. Nisticò Salvatore

Cresti Giorgia - 289471

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico: 2024/2025

Indice

<i>Introduzione</i>	4
<i>Capitolo 1 - L’Inflation Reduction Act: origini, obiettivi e implicazioni</i>	7
1.1 - Contesto storico e politico.....	7
1.2 - Obiettivi principali	15
1.3 - Disposizioni chiave	24
<i>Capitolo 2 - Impatti sulle Politiche Economiche e Ambientali degli Stati Uniti</i>	39
2.1 - Implicazioni sull’economia nazionale.....	39
2.2 - Benefici ambientali e transizione energetica.....	47
2.3 - Critiche e controversie interne	52
<i>Capitolo 3 - IRA e Unione Europea: sfide, opportunità e strategie di adattamento</i>	55
3.1 - Reazioni dell’Unione Europea all’IRA	55
3.2 - Potenziali conseguenze economiche per l’Europa	62
3.3 - Strategie di risposta dell’Unione Europea.....	68
<i>Capitolo 4 - IRA Oggi e le Prospettive Future: Impatti, Sfide e Sviluppi Attesi</i>	77
<i>Conclusioni</i>	82
<i>Referenze</i>	84

Introduzione

L’Inflation Reduction Act è un disegno di legge essenziale per comprendere il nuovo approccio alla politica industriale e ambientale verso cui si dirigono gli Stati Uniti sotto l’amministrazione Biden. Nonostante il fatto che il provvedimento si presenti come tentativo ambizioso di rilanciare la crescita economica ed industriale interna, usando come mezzo la transizione energetica, molti sono gli interrogativi che ne derivano, tanto riguardo all’equità quanto riguardo alla sua effettiva sostenibilità finanziaria ed in merito agli impatti ambientali.

L’IRA nasce in un contesto di crisi, in cui si rendeva necessaria una risposta strategica su più livelli: economico, ambientale e geopolitico. Le misure adottate mirano, infatti, tanto ad una ripresa economica, per contrastare gli effetti depressivi dovuti alla recente pandemia, quanto ad un rilancio del Paese in termini di competitività internazionale, nei confronti in particolare della Cina. La combinazione tra stimolo economico e transizione verde è stata ritenuta la strategia più efficace per raggiungere tali obiettivi, ma il successo nel perseguire tali intenti ed il rischio di causare tensioni interne, a carattere politico-sociale, ed internazionali, di natura strategico-commerciale, sono divisi da una linea sottile facilmente frangibile, tanto che, proprio in conseguenza di tali dinamiche la stessa Unione Europea, per tentare di rimanere competitiva, si trova costretta a ridefinire, a sua volta, la propria strategia industriale.

L’analisi dell’Inflation Reduction Act verrà condotta in modo analitico. In primo luogo, andremo ad indagare il *perché* del provvedimento, cioè i motivi che ne hanno portato all’ideazione e alla stesura, allo scopo di mostrare che l’IRA è tutt’altro che una semplice legge sul clima, ma un complesso atto di politica economica e strategica. A tal fine verrà esposto il contesto politico, nonché economico e geopolitico da cui l’IRA ha origine, andando a toccare elementi fondamentali come la crisi inflazionistica post-COVID-19, il parziale fallimento del precedente piano *Build Back Better* ed infine la competizione – e crescente tensione – tra Stati Uniti da una parte e Cina e UE dall’altra.

Proseguendo, il focus verrà spostato sull’*impianto strutturale* del provvedimento, al fine di capire il *cosa* l’IRA intenda concretamente realizzare e con quali strumenti. Verranno

analizzati nel dettaglio i quattro pilastri fondamentali del provvedimento – fisco, sanità, energia e clima – per evidenziare la natura ibrida della legge tra riforma economica interna e transizione ecologica. Per capire *come* l'IRA agisce e, dunque, comprendere l'approccio pragmatico del modello americano, andremo ad approfondire le disposizioni e attuazioni operative, tra le quali: i crediti d'imposta, i fondi per le energie pulite, gli incentivi alla produzione interna e alla transizione equa, nonché le delicate clausole protezionistiche (*Buy American*).

Il passo successivo prevede la valutazione degli effetti dell'atto negli USA: si intende indagare se la legge possa realmente produrre una trasformazione strutturale o meno. Gli impatti saranno analizzati in un'ottica economica – industria, investimenti, lavoro -, ambientale – decarbonizzazione, salute pubblica – e politica – coerenza e criticità del disegno normativo sostenibile. Al fine della completezza espositiva ci si interrogherà anche sulla capacità reale dell'IRA di mantenere le promesse dichiarate, esplorando le critiche più rilevanti rivolte al provvedimento: disparità nella distribuzione dei benefici, dipendenza eccessiva dalle tecnologie non mature, tensioni politiche e sociali interne.

Procederemo, altresì, con una valutazione puntuale delle ripercussioni della norma sul fronte esterno: si intende, così, mostrare come l'Inflation Reduction Act ridefinisca l'equilibrio globale, sia nell'ambito della transizione verde che nella sfera geopolitica e commerciale. Sarà, quindi, esaminata la risposta europea, in particolare sulla declinazione del rischio di delocalizzazione e perdita di competitività delle imprese del vecchio Continente, ed entreremo nel merito del dibattito interno all'UE sulle successive contromisure infine adottate; tra queste ultime, verrà trattato specialmente il *Green Deal Industrial Plan*.

Si chiuderà l'analisi con una valutazione sulla oggettiva replicabilità del modello: ci interrogheremo sul fatto che questo possa essere o meno riutilizzato efficacemente a livello globale. A tal fine verranno discusse le considerazioni sulla stabilità strutturale del disegno di legge e quindi indagati i fattori che attualmente e in un futuro prossimo potrebbero condizionarne la concreta attuazione. In particolare, saranno esaminate l'evoluzione della politica statunitense sul piano interno e nel contesto geopolitico

internazionale – soprattutto alla luce della rielezione del presidente Trump -, ed infine la sostenibilità economica della legge nel lungo periodo.

Capitolo 1 - L’Inflation Reduction Act: origini, obiettivi e implicazioni

1.1 - Contesto storico e politico

Durante la Presidenza di Joe Biden¹, due atti fondamentali sono stati promossi per affrontare la crisi climatica: il rientro, nel gennaio 2021, degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi², da cui Donald Trump si era ritirato formalmente nel novembre 2020, e l'approvazione, nell'agosto 2022, dell’Inflation Reduction Act (IRA), considerato dal dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti il più grande investimento nella lotta al cambiamento climatico nella storia americana³ e che rappresenta una tappa fondamentale nel percorso degli Stati Uniti verso l’obiettivo di raggiungere zero emissioni nette di gas serra entro il 2050⁴ - Net Zero⁵.

L’IRA, una legge federale approvata dal 117° Congresso e firmata da Biden il 16 agosto 2022, nasce per dare una risposta alle complesse sfide economiche e ambientali, attraverso il ricorso a misure destinate alla riduzione dell’inflazione, alla lotta contro i cambiamenti climatici e alla promozione della giustizia sociale. Con un investimento di circa 738 miliardi di dollari, la legge ha l’obiettivo di rendere l’energia più pulita e accessibile, e di promuovere una transizione energetica che riduca la dipendenza dalle fonti fossili, in modo da creare al contempo nuovi posti di lavoro e rafforzare la sicurezza energetica del paese.

Il contesto politico-economico che ha portato all’adozione dell’IRA è segnato da eventi globali significativi: inedite sfide economiche, crisi ambientale e sanitaria, con conseguenti forti tensioni politiche interne e, in seguito, internazionali.

¹ Presidenza Biden: durata del mandato dal 20 gennaio 2021, al 20 gennaio 2025.

² Accordo di Parigi: trattato internazionale riguardante la riduzione di emissioni di gas serra e finanza, stipulato tra gli Stati membri del UNFCCC – Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici.

³ U.S. Department of the Treasury. (2024). *The Inflation Reduction Act’s benefits and costs*. <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-acts-benefits-and-costs>

⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2021). *The long-term strategy of the United States: pathways to Net-zero greenhouse gas emissions by 2050*. <https://unfccc.int/documents/308100>

⁵ Net Zero: espressione con il significato di saldo netto di emissioni pari a zero, raggiungimento di un equilibrio tra emissioni di gas serra rilasciate nell’atmosfera e quelle rimosse.

Nello specifico, la pandemia di COVID-19, che fino a quel momento stava mettendo a dura prova la tenuta del tessuto economico attraverso un sostanzioso aumento del debito pubblico e pesanti interruzioni nelle catene di approvvigionamento di beni e risorse, ha funzionato da catalizzatore, evidenziando l'urgenza di promulgare un pacchetto di incisive riforme organiche da operare sui maggiori settori strategici e istituzionali, tra cui quello energetico. Nondimeno, la sempre più critica e evidente emergenza climatica - dai roghi della California alle alluvioni nel Kentucky - che soltanto nel 2022 ha provocato danni all'erario statunitense per oltre 160 miliardi di dollari⁶ e la crescente insicurezza energetica, alimentata anche dalla guerra in Ucraina e dalla crisi delle forniture energetiche globali che hanno portato al drastico aumento dei prezzi del petrolio e del gas, hanno dato un'ulteriore spinta agli Stati Uniti nel rivedere le proprie politiche energetiche e climatiche, rendendo urgente l'investimento in energia domestica e rinnovabile.

L'IRA nasce pertanto come disegno di legge volto a contrastare l'inflazione statunitense che tra il 2021 e il 2022, proprio per effetto dello sfavorevole panorama socioeconomico che andava sempre più delineandosi, aveva raggiunto livelli record sfondando abbondantemente il tetto del 2%⁷, e oltrepassando anche il limite del 4%, livello che non veniva registrato dall'inizio del decennio precedente.

⁶ Smith, A. B. (2023). *2022 US billion-dollar weather and climate disasters in historical context*. NOAA Climate.gov. <https://www.climate.gov/news-features/blogs/beyond-data/2022-us-billion-dollar-weather-and-climate-disasters-historical>

⁷ Tetto del 2% all'inflazione: la FED mira a mantenere nel lungo periodo un'inflazione media del 2%. Federal Reserve Board. (n.d.). *Economy at a glance: Inflation – PCE*. <https://www.federalreserve.gov/economy-at-a-glance-inflation-pce.htm>

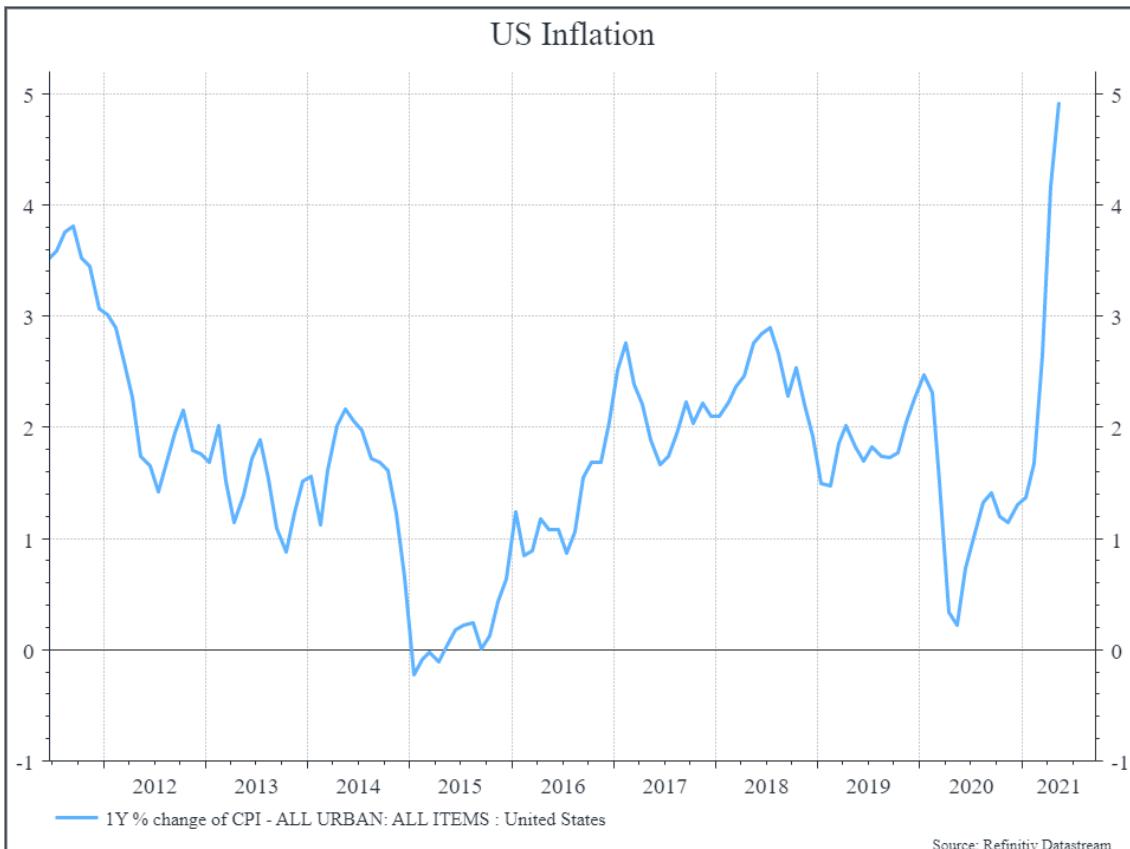


Immagine 1.1 – Flax, R. (2021)⁸

L’Inflation Reduction Act è il risultato di lunghe trattative politiche e riflette una visione di politica economica progressista, che coniuga l’ambizione di combattere il cambiamento climatico con la necessità di stimolare la crescita economica interna. La legge è stata promossa dai senatori Chuck Schumer e Joe Manchin⁹, due figure centrali del Congresso, che hanno giocato un ruolo decisivo nella discussione negoziale che ha portato alla finalizzazione del testo.

Un disegno di legge fortemente spinto dall’Amministrazione Biden, anche al costo di compromessi interni in un’area Democratica non unanimemente favorevole, quale strumento simbolico da promuovere al fine di rafforzare il consenso in vista delle midterm elections del novembre 2022. Proprio per questo, il provvedimento è stato altrettanto fortemente osteggiato da una compatta opposizione Repubblicana, che non perdeva occasione di evidenziare i possibili rischi insiti, tra cui l’aumento della spesa pubblica e

⁸ Flax, R. (2021). *Inflazione USA ai livelli di 10 anni fa, quanto durerà?* Start Magazine. <https://www.startmag.it/economia/inflazione-in-usa-ai-livelli-di-10-anni-fa-quanto-durera/>

⁹ Schumer e Manchin: Partito Democratico.

la penalizzazione della produzione dell'industria locale a vantaggio di quella proveniente dall'area dell'Asia-Pacifico (APAC)¹⁰.

A questa obiezione repubblicana, la risposta dem risiede nel fatto che l'*Inflation Reduction Act* non è solo una politica climatica: ha anche un forte carattere di politica industriale e commerciale, con un chiaro riferimento alla competizione con la Cina. Più che una misura esclusivamente ambientale, è una risposta alla crescente sfida economica globale.

Come notato in precedenza, nonostante il sostegno dei democratici, l'*IRA* è stata duramente contrastata dai repubblicani, che hanno tentato di abrogarla in più occasioni. L'idea originale ha subito un ridimensionamento ragguardevole rispetto al *Build Back Better Act*¹¹ e, sebbene abbia continuato a mantenere la sua centralità per l'agenda politica dell'Amministrazione Biden, è stato tuttavia necessario raggiungere un nuovo compromesso legislativo pur dopo un non agevole processo emendativo.

Seguendo gli indirizzi programmatici dettati dall'*IRA* e affiancandoli alle aspirazioni provenienti da quelle che avrebbero dovuto rappresentare misure complementari, convergenti nella medesima direzione, come il *CHIPS and Science Act*¹² - ampio programma quinquennale di investimenti per la produzione nazionale di semiconduttori e per promuovere ricerca scientifica e tecnologica - le politiche statunitensi si sono orientate progressivamente verso soluzioni ecologiche e sostenibili. L'obiettivo è stato quello di ridurre l'impronta ecologica senza tuttavia compromettere la crescita economica interna. Questi strumenti si sono infine rivelati cruciali per affrontare le crisi economiche e climatiche in corso, riuscendo a bilanciare la transizione ecologica con le esigenze di sviluppo industriale e occupazionale.

Diversamente da quanto si potrebbe evincere limitandosi alla mera traduzione del titolo dell'atto, le finalità complessive dell'*Inflation Reduction Act* si estendono molto al di là

¹⁰ APAC: l'acronimo sta per “Asia Pacifico” e si riferisce all’insieme delle nazioni sia asiatiche che oceaniche, bagnate dall’Oceano Pacifico.

¹¹ Build Back Better Act: ambizioso disegno di legge che però non ha trovato l’approvazione del Senato, in quanto osteggiato soprattutto dal senatore Manchin per la dimensione del piano ed il suo impatto sul deficit.

¹² Chips and Science Act: piano federale USA, approvato nel 2022, che punta a risolvere la crisi degli approvvigionamenti dei chip negli Stati Uniti, promuovendo la produzione interna di semiconduttori ed il rafforzamento di R&D in ambito scientifico.

della “semplice” riduzione dell’inflazione, includendo la promozione di investimenti massicci nell’energia rinnovabile, il rafforzamento del sistema sanitario, e l’introduzione di misure fiscali rigorose.

Si rende però necessario sottolineare che l’IRA si prefigge di raggiungere il migliore compromesso possibile tra transizione ecologica ed esigenze economiche. Gli incentivi previsti per l’energia pulita sono significativamente maggiori rispetto a quelli stanziati per i combustibili fossili, che però restano inclusi tanto per assicurare una transizione energetica più sostenibile dal punto di vista economico, quanto per garantire l’approvazione della legge da quello politico. L’IRA rappresenta il *trade off* tra il “dovere” politico di massimizzare il benessere dei cittadini e l’esigenza di incrementare la crescita economica attraverso lo sviluppo delle imprese.

Quello che il provvedimento cerca di realizzare è una strategia articolata su più punti, con pesi differenti ma non necessariamente incompatibili tra loro.

Il primo punto consiste nel cercare di accelerare la transizione verso l’energia pulita, destinando 369 miliardi di dollari sia per investire sulla produzione di sistemi basati su energie rinnovabili, veicoli elettrici, cattura del carbonio e riduzione delle emissioni, sia introducendo incentivi fiscali per l’adozione e l’utilizzo di fonti energetiche sostenibili, al fine di ridurre le emissioni di gas serra degli USA del 40% entro il 2030.

Il secondo è volto a garantire la sicurezza energetica e la stabilità economica al “sistema USA” inteso come Paese. Tra le condizioni poste come requisiti necessari all’approvazione della legge vi è anche il sostegno alle compagnie energetiche tradizionali, cioè la non repentina dismissione delle fonti di energia fossile. Ciò include misure per facilitare le autorizzazioni (*deregulation*) per l’implementazione di oleodotti e impianti di estrazione del gas naturale, così da evitare una transizione troppo brusca col rischio di causare problemi economici e geopolitici; e anche finanziamenti straordinari per lo sviluppo e l’adozione di tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS¹³), che garantiscono alle industrie ancora fortemente dipendenti dall’energia

¹³ CCS: Carbon Capture and Storage.

prodotta tramite combustibili fossili di continuare a operare riducendo, però, le emissioni serra complessive.

Perché questa strategia? Trattandosi di una scelta politica, oltreché economica, potremmo valutare tale scelta secondo la prospettiva opportunistica della "*realpolitik*"¹⁴: per ottenere i voti necessari per l'approvazione, infatti, era necessario essere disposti a "sacrificare" qualcosa per ottenere un compromesso accettabile tanto dall'ala più progressista, quanto da quella più moderata, dei Democratici. La votazione dell'IRA è avvenuta in un periodo elettorale delicato: se non proprio alla vigilia, in una data assai prossima, dal punto di vista della politica, a quella delle elezioni statunitensi di metà mandato per esprimere la nuova composizione di entrambe le camere del Congresso, occorse nel novembre 2022. La legge, come si diceva più sopra, ha rappresentato quindi anche un tentativo di consolidare il consenso popolare da parte dell'Amministrazione in carica, puntando sui temi sociali e ambientali per attrarre l'elettorato DEM¹⁵, sia progressista che moderato. In particolare, l'attenzione è stata principalmente posta sulle norme a favore del lavoro, della salute e della giustizia fiscale, come la riduzione dei costi per l'accesso ai servizi sanitari e farmaceutici e il rafforzamento della produzione industriale interna nel settore dell'energia pulita.

Adottando un'altra prospettiva, potremmo analizzare la strategia sottostante all'*Inflation Reduction Act* dal punto di vista dell'autonomia energetica: soprattutto dopo la crisi energetica europea del 2022 venutasi a creare a seguito del conflitto Russia-Ucraina, gli USA non solo hanno voluto ulteriormente attrezzarsi al fine di ridurre la dipendenza dall'importazione di combustibili fossili soprattutto da Paesi ostili (o in prospettiva "potenzialmente" non amici) e cioè di incrementare la loro indipendenza energetica, ma hanno anche compreso che, riuscendo a produrre oltre al loro fabbisogno interno, gli Stati Uniti hanno la capacità di rafforzare il loro ruolo di esportatori in materia di energia traendo profitto (e potere in ambito geopolitico) dalla vendita del loro surplus nella

¹⁴ Realpolitik: dal tedesco, "politica reale"; espressione usata per descrivere un approccio concreto, non ideologico, alla politica.

¹⁵ DEM: sta per "democratico", in riferimento agli elettori del Partito Democratico negli Stati Uniti.

produzione di gas naturale (sebbene estratto attraverso una tecnologia ad alto impatto ambientale negativo come lo “*shale gas fracking*¹⁶”).

Da qui l’importanza per l’Amministrazione Biden di proporre una transizione *green* sì, ma implementata in maniera graduale e attraverso una via non troppo scoscesa e soprattutto percorribile da parte di tutti i soggetti privati e istituzionali.

In definitiva si è voluto minimizzare l’impatto economico dovuto ad una eliminazione troppo repentina di petrolio e gas dal novero delle fonti energetiche sia per avere il tempo di fronteggiare le eventuali perdite da mancata esportazione, sia per prevenire un impatto potenzialmente negativo su lavoratori, imprese e consumatori, ancora non in grado di emanciparsi da mezzi di produzione e beni di consumo ancora legati ad una forma di energia che bene o male ha creato ricchezza e sviluppo nell’Occidente da oltre un secolo.

L’IRA ha avuto pertanto un impatto significativo sulle politiche interne degli Stati Uniti, ma anche sulle dinamiche internazionali. Dal punto di vista geopolitico, la legge contribuisce a rendere gli Stati Uniti più autosufficienti dal punto di vista energetico e maggiormente competitivi a livello globale, riducendo la dipendenza dalle importazioni di tecnologie critiche e rafforzando la leadership americana nella transizione energetica globale.

Inoltre, la legge ha creato un precedente importante per la politica climatica globale, rappresentando un esempio di come le politiche interne possano integrarsi con gli obiettivi di giustizia sociale e economica a livello mondiale. L’adozione dell’IRA ha reso evidente che anche in un contesto di divisioni politiche interne, è possibile raggiungere un consenso su temi fondamentali come la sostenibilità energetica e la lotta al cambiamento climatico che, ad ogni buon conto, rappresenta una sfida esistenziale per la sopravvivenza stessa della specie umana.

Riassumendo, l’Inflation Reduction Act è il risultato di un compromesso politico, nato dalla necessità di rispondere all’inflazione, rilanciare l’economia e investire nella transizione energetica senza penalizzare troppo quella parte, non marginale, del settore

¹⁶ Shale gas fracking: tecnica particolare per l’estrazione del gas naturale intrappolato nelle rocce di scisto.

industriale USA ancora dipendente dall'energia fossile. Rappresenta, se non la più importante, una delle principali vittorie legislative dell'amministrazione Biden e un passo strategico verso la decarbonizzazione, ma insegna anche quanto pragmatismo sia necessario per far passare riforme ambiziose in un contesto complesso, e governato da una pluralità di interessi, com'è quello politico americano.

1.2 - Obiettivi principali

L’Inflation Reduction Act rappresenta un impegno storico per affrontare le cruciali sfide economiche e ambientali dei nostri tempi. La legge si propone di coniugare ambiziosi obiettivi macroeconomici come l’abbattimento dell’inflazione e la riduzione del cospicuo deficit pubblico degli Stati Uniti d’America, tanto con le urgenti necessità politico-strategiche di garantire un più consistente investimento nazionale nella produzione di energia e nella manifattura, quanto con l’esigenza ambientalista globale di diminuire le emissioni di gas serra entro il 2030¹⁷ come sancito dall’Accordo di Parigi del 2016.

La proposta di legge per il bilancio di riconciliazione dell’anno fiscale 2022 prevede un investimento di circa 300 miliardi di dollari per la riduzione del deficit e 369 miliardi di dollari per programmi di sicurezza energetica e contrasto ai cambiamenti climatici, da realizzarsi nei dieci anni successivi.

Un altro obiettivo fondamentale del provvedimento consiste nel rafforzamento del sistema sanitario nazionale, sia mediante l’estensione del programma espanso dell’*Affordable Care Act*¹⁸, sia attraverso l’introduzione di misure mirate che consentono a *Medicare*¹⁹ di negoziare i prezzi dei farmaci da prescrizione direttamente con le potenti Big Pharma, garantendo così l’accesso ai farmaci anche a quelle fasce meno abbienti della popolazione²⁰ che, fino ad allora, ne erano escluse.

In sintesi, la legge interviene in tre ambiti chiave: stabilità economica, con misure fiscali e riduzione del deficit, rafforzamento del sistema sanitario e transizione energetica, con investimenti in sicurezza energetica e sostenibilità ambientale.

¹⁷ U.S. Democrats Senate. (2022). *The Inflation Reduction Act of 2022: one-page summary*.

https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

¹⁸ Affordable Care Act: a.k.a. “Obamacare”, legge di riforma del sistema sanitario statunitense, del 2010.

¹⁹ Medicare: programma di assicurazione sanitaria federale negli Stati Uniti.

²⁰ U.S. Democrats Senate. (2022). *The Inflation Reduction Act of 2022: one-page summary*.

https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

Qui di seguito verranno presentati e approfonditi i principali obiettivi dichiarati nel documento ufficiale senza però entrare nel merito dei singoli provvedimenti realizzati per raggiungerli, i quali verranno invece analizzati nel paragrafo successivo.

Numerosi economisti di spicco concordano sul fatto che la riduzione del deficit prevista dall’Inflation Reduction Act (IRA) determinerà una spinta consistente volta al ribasso sull’inflazione²¹. Anche il Comitato per un Bilancio Federale Responsabile, organismo non-partisan, ha confermato che le misure previste dalla legge indurranno una significativa riduzione della pressione inflazionistica²². Prima del voto al Senato, il Congressional Budget Office (CBO)²³ ha ipotizzato che l’IRA potrebbe ridurre il deficit fino a oltre 200 miliardi di dollari nei dieci anni successivi alla sua introduzione²⁴, mentre il Comitato per un Bilancio Federale Responsabile ha addirittura calcolato che la riduzione potrebbe raggiungere una magnitudo di quasi 2 trilioni di dollari, considerando un periodo di attuazione della legge esteso a vent’anni. Complessivamente, nel peggiore dei casi, la stima si attesta su una riduzione netta del deficit non inferiore ai 102 miliardi di dollari tra il 2022 e il 2031²⁵.

La necessità di ridurre il deficit federale è una delle motivazioni principali alla base dell’Inflation Reduction Act, come evidenziato nel documento ufficiale, in cui “*Deficit Reduction*” rappresenta il primo paragrafo che troviamo subito dopo il titolo principale della legge stessa. Per definizione, il deficit misura la quantità di denaro che il governo spende in più rispetto a quanto incassa in un determinato anno fiscale. Questo squilibrio, sedimentandosi nel tempo, genera l’aumento del debito pubblico e della instabilità economica, rendendo più oneroso il finanziamento delle politiche sociali e economiche a lungo termine.

²¹ Stiglitz, J., Solow, R. (2022). *Letter from economists to Congressional leadership*. <https://www.documentcloud.org/documents/22124998-letter-from-economists-to-congressional-leadership/>

²² Committee for a Responsible Federal Budget. (2022). *What’s in the Inflation Reduction Act?* <https://www.crfb.org/blogs/whats-inflation-reduction-act>

²³ Congressional Budget Office: agenzia federale statunitense, indipendente, incaricata di fornire dati economici al Congresso.

²⁴ Committee for a Responsible Federal Budget (CRFB). (n.d.). *CBO scores IRA with \$238 Billion of deficit reduction*. <https://www.crfb.org/blogs/cbo-scores-ira-238-billion-deficit-reduction>

²⁵ Congressional Budget Office (CBO). (2022). *Estimated Budgetary Effects of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022*. https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf

La legge affronta questa problematica cercando di riequilibrare il carico fiscale: in particolare prescrivendo che le grandi imprese contribuiscano in modo più equo alle finanze pubbliche. Storicamente, molte multinazionali hanno sfruttato le scappatoie fiscali, ammesse dalle leggi precedenti, per ridurre significativamente le imposte effettivamente versate all'erario, pagando talvolta aliquote inferiori, in percentuale, rispetto a quelle versate dai privati cittadini.

Il provvedimento mira a correggere questa distorsione al fine di incrementare le entrate federali, e dunque garantire l'erogazione dei servizi, senza dover aumentare ulteriormente la pressione fiscale sulla classe media o gravare addirittura sulle fasce di reddito più basse.

L'aumento delle entrate così ottenute consentirebbe una riduzione diretta del deficit offrendo, al contempo, anche un più ampio margine di manovra per finanziare investimenti strategici nei settori cruciali quali l'energia pulita, la sanità e l'innovazione tecnologica, senza dover ricorrere ad un ulteriore aumento del debito pubblico. In questo modo, l'IRA punta ad una crescita economica sostenibile e alla stabilità fiscale nel lungo periodo.

TOTAL REVENUE RAISED	\$739 billion
<i>15% Corporate Minimum Tax</i>	<i>313 billion*</i>
<i>Prescription Drug Pricing Reform</i>	<i>288 billion**</i>
<i>IRS Tax Enforcement</i>	<i>124 billion**</i>
<i>Carried Interest Loophole</i>	<i>14 billion*</i>
TOTAL INVESTMENTS	\$433 billion
<i>Energy Security and Climate Change</i>	<i>369 billion***</i>
<i>Affordable Care Act Extension</i>	<i>64 billion**</i>
TOTAL DEFICIT REDUCTION	\$300+ billion

* = Joint Committee on Taxation estimate

** = Congressional Budget Office estimate

Immagine 1.2 – U.S. Democrats Senate (2022)²⁶

²⁶ U.S. Democrats senate (2022). *Inflation Reduction Act: One-page summary*.
https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

Negli ultimi anni, l'IRS²⁷ ha subito una significativa riduzione di personale e risorse, compromettendo la sua capacità di contrastare l'evasione fiscale, soprattutto tra le grandi aziende e i contribuenti ad alto reddito.

L'Inflation Reduction Act (IRA) mira a rafforzare l'agenzia, migliorando le attività di accertamento e recupero delle imposte non versate, senza impattare ulteriormente sulla classe media o sulle piccole imprese. L'obiettivo è garantire che i soggetti con redditi molto elevati e le grandi multinazionali rispettino i loro obblighi fiscali con lo Stato centrale in modo equo.

Una supervisione fiscale più efficace consentirà di recuperare miliardi di dollari di entrate non riscosse ogni anno, contribuendo alla riduzione del deficit senza la necessità di aumentare le tasse per la maggior parte dei cittadini. L'idea sottostante è che, impedendo che alcuni possano sottrarsi ai propri obblighi attraverso scappatoie legali o pratiche di elusione aggressiva, un sistema fiscale più equo possa rafforzare la credibilità delle istituzioni e dunque la fiducia dei contribuenti nell'amministrazione pubblica.

Fiducia e consenso, assieme alla concreta opportunità di abbattimento dei costi sociali, rappresentano anche il razionale che sottende all'altrettanto significativa riforma che l'Inflation Reduction Act (IRA) introduce nell'ambito sanitario, al fine rendere l'accesso alle cure più equo e economico, riducendo al contempo sia il peso finanziario delle spese che i pazienti americani devono sostenere per preservare la propria salute, sia il gravame collettivo causato dal degrado sociale prodotto da una popolazione potenzialmente fragile di fronte al male fisico.

Negli Stati Uniti, lo sforzo economico che il popolo americano deve compiere per la difesa della salute è tra i più alti al mondo, con una spesa sanitaria pro capite significativamente superiore rispetto ad altri Paesi sviluppati. Le due principali voci di spesa che i cittadini devono sostenere per le cure sanitarie sono rappresentate dai farmaci da prescrizione e i premi assicurativi; spese che possono diventare insostenibili per le famiglie con redditi medio-bassi o con persone soggette a malattie croniche.

²⁷ IRS: Internal Revenue Service, agenzia delle entrate degli Stati Uniti.

L'IRA affronta queste problematiche attraverso due misure principali: la riforma della regolazione dei prezzi dei farmaci (*Prescription Drug Pricing Reform*) e l'estensione dei sussidi sanitari ACA (*Affordable Care Act Subsidies*).

Prescription Drug Pricing Reform - come è denominato il sottotitolo B nel titolo I° del documento ufficiale - prevede che con la nuova norma, Medicare abbia la facoltà di negoziare direttamente con i produttori di farmaci per ottenere medicinali di largo consumo a prezzi più vantaggiosi: questo permette all'assicurazione federale di ridurre i costi del programma e dunque di abbassare il premio delle polizze di base permettendo l'accesso al programma anche alle famiglie meno abbienti, prima escluse; oppure di estendere la copertura assicurativa ad un numero maggiore di patologie, per i contratti assicurativi già in essere.

Secondo il Congressional Budget Office (CBO), questa misura permetterà al governo di risparmiare 98,5 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni, fondi che verranno utilizzati per migliorare i benefici di Medicare Parte D. Tra giugno 2022 e maggio 2023, i farmaci coperti da Medicare Parte D hanno generato oltre 45 miliardi di dollari di spese.²⁸

Per quanto riguarda l'estensione dei sussidi sanitari ACA - *Affordable Care Act Subsidies* - i premi assicurativi per i piani sanitari ACA rappresentano spesso una barriera economica per milioni di americani: per questo l'IRA prevede un'estensione dei sussidi fino al 2025. L'obiettivo è quello di ridurre il numero di persone completamente prive di assicurazione al fine di indurre un aumento complessivo della qualità della vita e di evitare che le spese sanitarie impreviste causino alle famiglie difficoltà economiche tali da spingerle verso le soglie più basse del livello di povertà federale (FPL²⁹).

L'IRA si propone anche di arginare il problema dell'aumento della spesa farmaceutica dovuto alle pratiche monopolistiche delle Big Pharma, che approfittano delle lacune

²⁸ Kansteiner, F. (2023). *Drugs from J&J, Merck, Novartis, BMS and more set for first round of Medicare price negotiations: CMS*. Fierce Pharma. <https://www.fiercepharma.com/pharma/medicare-unveils-list-10-drugs-set-price-negotiations-under-ira>

²⁹ FPL: Federal Poverty Level, livello federale di povertà.

normative e, spesso, della totale mancanza di regolamentazione, per operare rialzi dei prezzi tanto ingiustificati, quanto incontrollati, soprattutto nella fascia dei farmaci essenziali. Nel complesso, queste misure rappresentano un passo importante verso un sistema sanitario più sostenibile e bilanciato, contribuendo a ridurre i costi per i pazienti e efficientando la spesa pubblica.

L’Inflation Reduction Act rappresenta la più grande legislazione federale mai approvata per affrontare il cambiamento climatico come effetto del riscaldamento globale. Secondo l’Ufficio del bilancio del Congresso (CBO) e il Comitato congiunto sulla tassazione (JCT³⁰), la legge prevede un investimento di 783 miliardi di dollari in misure per la sicurezza energetica e la lotta al cambiamento climatico, tra cui 663 miliardi di dollari in incentivi fiscali e 27 miliardi di dollari destinati a una banca “verde”, istituita attraverso una modifica del *Clean Air Act*³¹ (CRFB, n.d.). Tuttavia, altre stime divergono: Credit Suisse, ad esempio, prevede una spesa di 800 miliardi di dollari, Goldman Sachs di 1,2 trilioni, il Penn Wharton Budget Model di 1,045 trilioni, mentre la Brookings Institution fornisce una stima intermedia di 902 miliardi.³²

La transizione energetica è uno degli obiettivi principali della legge, come indicato nel quarto sottotitolo del primo titolo del documento ufficiale, *Energy Security*. L’IRA mira a ridurre le emissioni di gas serra e, al contempo, garantire un approvvigionamento energetico stabile e affidabile, diminuendo la dipendenza dagli approvvigionamenti esteri. Gli Stati Uniti importano ancora una parte non trascurabile di combustibili fossili e una quantità significativa di minerali essenziali e imprescindibili per la produzione di energia rinnovabile, il che li espone a un rischio strategico che potrebbe compromettere concretamente la loro posizione di supremazia come superpotenza mondiale. Investire nella produzione interna di energia pulita consente di rafforzare l’autosufficienza

³⁰ JCT: Joint Committee on Taxation, Comitato congiunto sulla tassazione; organismo del Congresso degli Stati Uniti.

³¹ Clean Air Act: legge federale degli Stati Uniti per la protezione della salute pubblica.

³² Saul, J. (2023). *Goldman sees Biden’s clean-energy law costing US \$1.2 trillion*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-23/goldman-sees-biden-s-clean-energy-law-costing-us-1-2-trillion>

energetica, creare nuovi posti di lavoro nel settore delle rinnovabili e ridurre i costi dell'energia a lungo termine.

L'IRA sostiene anche il settore nucleare, che offre una fonte energetica a basse emissioni di carbonio e altamente produttiva, capace di bilanciare l'intermittenza delle energie rinnovabili come l'eolico e il solare. Secondo il Rhodium Group, la legge permetterà di mantenere in funzione la maggior parte, se non tutti, i reattori nucleari a rischio di chiusura (stimati tra il 22% e il 38% della flotta) fino agli anni 2030³³.

L'IRA ha un impatto significativo sulla riduzione delle emissioni di gas serra, con l'obiettivo di aiutare gli Stati Uniti a rispettare gli impegni dell'Accordo di Parigi, ovvero tagliare le emissioni del 55% (rispetto ai livelli di CO₂ registrati nel 1990) entro il 2030³⁴.

Sono state effettuate analisi differenti che forniscono diverse stime sui benefici direttamente ottenibili attraverso l'applicazione della legge, in termini di impatto ambientale:

- Rhodium Group: stima una riduzione tra il 32% e il 42% rispetto ai livelli del 2005 (contro il 24-35% ottenibile attraverso la perpetuazione delle politiche attuali)³⁵.
- REPEAT Project (Princeton University): stima una riduzione del 42% rispetto ai livelli del 2005 (contro il 27% raggiungibile senza l'introduzione dell'IRA)³⁶.
- Energy Innovation: stima una riduzione tra il 37% e il 41% (contro lo scarno 24% ottenibile senza la legge)³⁷.
- Autori della legge: stimano una riduzione del 40% rispetto ai livelli del 2005.

³³ Rhodium Group. (2022). *A turning point for US climate progress: assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act*. <https://rhg.com/research/climate-clean-energy-inflation-reduction-act>

³⁴ United Nations. (2015). *Paris Agreement*.

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

³⁵ Rhodium Group. *A turning point for US climate progress: assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act*. Cit.

³⁶ REPEAT Project. (2022). *Preliminary Report: the climate and energy impacts of the Inflation Reduction Act*. https://repeatproject.org/docs/REPEAT_IRA_Preliminary_Report_2022-08-04.pdf

³⁷ Energy Innovation. (2022). *Updated Inflation Reduction Act modeling using the energy policy simulator*. <https://energyinnovation.org/wp-content/uploads/2022/08/Updated-Inflation-Reduction-Act-Modeling-Using-the-Energy-Policy-Simulator.pdf>

L'IRA avrà anche un effetto diretto sui costi dell'energia. Secondo un'analisi di *Resources for the Future*, la legge ridurrà i costi energetici al dettaglio del 5,2-6,7% nei prossimi dieci anni, portando a un risparmio annuale compreso tra 170 e 220 dollari per la famiglia americana media³⁸. Inoltre, stabilizzerà i prezzi dell'elettricità e favorirà una triplicazione dell'industria solare americana, garantendo una sicurezza degli investimenti senza precedenti, come riportato dalla *Solar Energy Industries Association*³⁹.

L'IRA introduce anche regolamenti per la riduzione delle emissioni nell'industria, tra cui un programma specifico per limitare le emissioni di metano derivanti dalla produzione e dal trasporto di gas naturale. La legge pone particolare attenzione alla giustizia ambientale, destinando sovvenzioni alle comunità storicamente emarginate e più colpite dall'inquinamento e dai cambiamenti climatici.

In risposta alla sentenza della Corte Suprema West Virginia vs. EPA, che ha limitato l'autorità dell'Agenzia per la Protezione Ambientale (EPA) nel regolamentare le emissioni, il Titolo VI dell'IRA ha modificato il *Clean Air Act* per designare esplicitamente il biossido di carbonio, gli idrofluorocarburi, il metano, il protossido di azoto, i perfluorocarburi e l'esafluoruro di zolfo come inquinanti atmosferici. Ciò restituisce di fatto all'EPA un'autorizzazione esplicita del Congresso per regolamentare questi gas serra e promuovere le energie rinnovabili.

La transizione dalle fonti fossili a quelle rinnovabili è un processo complesso che deve essere gestito con attenzione per evitare shock energetici e aumenti eccessivi dei prezzi. Sebbene l'*Inflation Reduction Act* promuova fortemente le energie pulite, tiene tuttavia conto della necessità di garantire la stabilità dell'approvvigionamento durante questa trasformazione.

Un abbandono troppo rapido dei combustibili fossili, senza alternative adeguate, potrebbe comportare maggiori costi per i consumatori, interruzioni nella fornitura e perdita di posti

³⁸ Roy, N., Burraw, D., Rennert, K. (2022). *Retail Electricity Rates under the Inflation Reduction Act of 2022*. Resources for the future. <https://www.rff.org/publications/issue-briefs/retail-electricity-rates-under-the-inflation-reduction-act-of-2022/>

³⁹ Solar Energy Industries Association (SEIA). (2022). *Impact of the Inflation Reduction Act*. <https://seia.org/research-resources/impact-inflation-reduction-act/>

di lavoro nei settori tradizionali. Per questo motivo, la strategia dell'IRA mira a una transizione graduale, bilanciando lo sviluppo di nuove fonti rinnovabili con il mantenimento di un'infrastruttura energetica legacy che possa garantire un livello di affidabilità consolidato negli anni.

Un aspetto cruciale della transizione *green* riguarda la sicurezza nell'approvvigionamento dei materiali critici necessari per la produzione di batterie, dispositivi fotovoltaici ed energia eolica. Attualmente, molte di queste risorse sono estratte e lavorate all'estero, spesso in Paesi con regolamentazioni ambientali e lavorative più permissive. Rafforzare la produzione interna di questi materiali è ritenuto di fondamentale importanza per ridurre le dipendenze strategiche e garantire una transizione energetica sostenibile.

Scrivendo su Vox, Rebecca Leber (2023) cita economisti secondo i quali l'IRA renderà gli Stati Uniti meno esposti alla “*fossilflation*”, ovvero l'inflazione causata dalla dipendenza dai mercati volatili delle materie prime fossili⁴⁰.

In sintesi, l'impianto legislativo su cui poggia dell'IRA è concegnato per raccogliere la sfida lanciata dalla società post-moderna e affrontarla attraverso un approccio equilibrato, che risponda non solo a istanze economiche e ambientali urgenti, ma lo faccia altresì in modo tale da garantire che nessun gruppo sociale venga lasciato indietro. La legge promuove una crescita economica inclusiva, atta a ridurre le disuguaglianze sociali e crea le basi per una sicurezza energetica duratura, usando la sostenibilità fiscale e la giustizia sociale come pilastri centrali su cui impeniare la successiva implementazione attuativa. In questo modo, l'IRA si propone di costruire un futuro più prospero, equo e resiliente per gli Stati Uniti, assicurando una gestione più matura e responsabile delle risorse economiche e naturali.

⁴⁰ Leber, R. (2022). *Fight climate change. End fossilflation*. Vox. <https://www.vox.com/science-and-health/2022/8/12/23290488/fight-climate-change-end-fossil-fuel-inflation>

1.3 - Disposizioni chiave

L’Inflation Reduction Act segna un cambiamento essenziale nelle politiche economiche, sanitarie e energetiche degli Stati Uniti. Con questo disegno di legge si introducono infatti una serie di provvedimenti che, sebbene pensati per operare primariamente sul piano interno quali misure atte a contrastare la crescita dell’inflazione e a permettere l’accesso alle cure sanitarie ad una più vasta parte della popolazione, intervengono anche ad un livello strategico più ampio, offrendo soluzioni economicamente concrete volte a realizzare un piano di transizione energetica sostenibile. Nel corso del paragrafo verranno approfondite nel dettaglio le principali misure chiave previste dall’IRA⁴¹, suddivise per ambito di applicazione, e ne verranno analizzati gli obiettivi a lungo termine.

Fisco e riduzione del deficit

Seguendo l’ordine del documento ufficiale, si analizzano in primo luogo le misure disposte per l’attuazione del *Deficit Reduction* - Title I, Subtitle A. Queste misure hanno essenzialmente l’obiettivo di introdurre il principio dell’equità fiscale e, allo stesso tempo, di operare un incremento delle entrate erariali, così da contribuire alla riduzione del deficit federale: l’intento è quello di far pagare il giusto tributo alle imprese e agli individui ad alto reddito.

La prima parte riguarda la *Corporate Tax Reform*, letteralmente “Riforma fiscale per le imprese”. Con l’Inflation Reduction Act, infatti, viene introdotta la cosiddetta “Corporate Alternative Minimum Tax”, una tassa minima del 15% sul reddito finanziario rettificato (AFSI⁴²) per le grandi società, ossia quelle imprese che contano profitti annuali superiori a 1 miliardo di dollari negli ultimi 3 anni. Questo provvedimento mira a garantire che le grandi compagnie paghino almeno un livello minimo di imposte in ragione del loro reddito contabile, al netto degli sgravi fiscali o delle eventuali deduzioni che potrebbero ridurne la tassazione effettiva. Tale misura è stata infatti pensata per contrastare le strategie di ottimizzazione fiscale e le sofisticate tecniche contabili praticate dalle grandi

⁴¹ Congress. (n.d.). *H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022*. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>

⁴² AFSI: Adjusted Financial Statement Income, nuova misura introdotta dall’IRA, per calcolare la tassa minima del 15% applicata alle grandi società.

aziende attraverso l'utilizzo, talvolta capzioso, delle agevolazioni introdotte dalle precedenti normative, per azzerare o quantomeno ridurre drasticamente le tasse federali dovute, con l'intento di garantire profitti elevati e lauti dividendi agli investitori.

Nel documento ufficiale vengono disciplinati nel dettaglio, tutti i casi di applicazione, le eccezioni e le regole speciali. L'AFSI diventa, quindi, una nuova base di calcolo per alcune imposte, uno strumento assolutamente funzionale alla finalità che la legge si prefigge, cioè quella di colmare il divario tra i profitti contabili e quelli imponibili, assicurando dunque che le aziende paghino una quota prefissata, per quanto minima, di tasse federali sui loro rendimenti effettivi.

L'Inflation Reduction Act introduce, inoltre, un'imposta sulle operazioni di riacquisto di azioni proprie da parte delle società, nota come *Stock Buyback Excise Tax*, attraverso l'applicazione di un'aliquota dell'1% sul valore di mercato delle azioni riacquistate. Il buyback è una pratica utilizzata spesso dalle grandi aziende per ridurre l'offerta dei titoli azionari sul mercato: viene così aumentato artificialmente il valore delle azioni già detenute, a discapito dell'opportunità di reinvestimento degli utili finalizzate alla crescita o di eventuali incrementi salariali. Lo scopo della tassa è disincentivare l'abuso di questa strategia e spingere le aziende ad investire maggiormente in ricerca, sviluppo, infrastrutture e forza-lavoro.

La terza iniziativa a favore della riduzione del deficit riguarda il finanziamento dell'Internal Revenue Service (IRS), l'agenzia federale responsabile della riscossione delle tasse e dell'applicazione delle leggi fiscali negli Stati Uniti. Il disegno di legge prevede lo stanziamento di circa 80 miliardi di dollari - la cui distribuzione è chiaramente esplicitata nel documento ufficiale - con l'obiettivo di limitare tanto la sperequazione quanto l'evasione fiscale. Il rafforzamento dell'IRS si è reso necessario per contrastare la drastica riduzione del personale e delle risorse destinate alle ispezioni e alle verifiche fiscali: è prevista infatti l'assunzione di 87.000 nuovi dipendenti destinati a ricoprire ruoli di esaminatori, tecnici informatici e altre mansioni di supporto. Questa misura ha l'obiettivo di migliorare la capacità dell'IRS di individuare frodi fiscali e recuperare tributi non versati, concentrandosi soprattutto sugli individui ad alto reddito e le grandi

aziende, anche se non sono mancate critiche su un presunto aumento dei controlli fiscali anche su piccoli contribuenti. Ad ogni modo, grazie a queste nuove risorse, l'IRS ha già recuperato oltre un miliardo di dollari in tasse arretrate ottenute in larghissima parte dai contribuenti benestanti e dalle compagnie più facoltose.

Sanità

L’Inflation Reduction Act prevede una serie di importanti disposizioni legislative atte a migliorare l’accesso alle cure sanitarie e sostenere l’assicurazione sanitaria per le fasce sociali più indigenti. In tal senso, tra i decreti più incisivi spiccano quelli che consentono a Medicare di negoziare i prezzi di alcuni farmaci ad alto costo. Vengono, inoltre, stabilite penalizzazioni per le aziende farmaceutiche che si sottraggono alla negoziazione o che aumentano i prezzi oltre il tasso d’inflazione programmata, e imposto un tetto massimo ai costi out-of-pocket per i pazienti Medicare. Qui di seguito si vanno ad analizzare le misure introdotte nella sezione dell’IRA intitolata *Prescription Drug Pricing Reform*, letteralmente “Riforma dei prezzi dei farmaci da prescrizione” - Title I, Subtitle B.

Per comprendere a fondo le importanti implicazioni dei provvedimenti introdotti dall’IRA in campo sanitario è necessario fornire una descrizione chiara, seppur sintetica, del contesto in cui essi trovano applicazione. Negli Stati Uniti, l’idea di istituire un programma di assicurazione sanitaria federale rivolto alla tutela delle persone con età superiore ai 65 anni, nasce già nel 1912 durante la presidenza di Theodore Roosevelt, ma è solo nel 1965 che viene istituito ufficialmente il programma Medicare attraverso una serie di emendamenti della legge denominata *Social Security Act*, firmata dall’allora presidente Lyndon B. Johnson.⁴³

Entrato in vigore il 1° luglio del 1966, il programma, sebbene più volte osteggiato da dispute politiche tendenti a limitarne i benefici effetti sociali, Medicare ha potuto tuttavia giovarsi di diverse modifiche evolutive che nel corso degli anni ne hanno esteso portata e copertura. Nel decennio che va dal 1972 al 1982 vengono incluse nel programma di assicurazione sanitaria federale anche le persone con disabilità a lungo termine e i soggetti

⁴³ National Archives. (n.d.). *Medicare and Medicaid Act (1965)*. <https://www.archives.gov/milestone-documents/medicare-and-medicaid-act>

affetti da malattia renale terminale; vengono introdotti i servizi di assistenza sanitaria a domicilio ed infine aggiunti i servizi di cure palliative per i malati terminali di cancro⁴⁴. Non senza lunghe e spesso aspre battaglie congressuali, nell'ultimo ventennio del secolo scorso il programma di assistenza si arricchisce con ulteriori importanti garanzie e tutele, come l'estensione della copertura sanitaria ai bambini non assicurati, ottenuta col *Children's Health Insurance Program* (CHIP) del 1997⁴⁵, l'introduzione di benefici per le spese ospedaliere e la copertura dei farmaci prescrivibili, ottenuti con l'approvazione della legge *Medicare Modernization Act* (MMA) firmata nel dicembre 2003 dal presidente George Bush Jr ed entrata definitivamente in vigore nel 2006⁴⁶.

Oggi il programma federale Medicare, finanziato attraverso i contributi federali amministrati dai *Centers for Medicare & Medicaid Services* (CMS)⁴⁷ e dai contributi dei lavoratori e dei rispettivi datori di lavoro, si compone di quattro “parti” principali ognuna delle quali copre aspetti diversi dell’assistenza sanitaria:

- Parte A - Assicurazione Ospedaliera: copre le spese di ricovero in ospedale, cure in strutture infermieristiche specializzate, cure palliative a domicilio e cure sanitarie a domicilio.
- Parte B - Assicurazione Medica: copre servizi medici ambulatoriali, i farmaci coperti da Medicare somministrati in ospedale o ambulatorio, le cure fornite da medici e altro personale sanitario, i dispositivi medici durevoli e varie analisi diagnostiche rivolte alla prevenzione delle malattie oncologiche.
- Parte C - Piani *Medicare Advantage*: disciplina piani assicurativi e convenzioni opzionali offerti da compagnie assicurative private, ma approvate da Medicare, che combinano le coperture della Parte A e B, spesso con benefici aggiuntivi quali prestazioni (cure dentali) e visite specialistiche (vista, udito, dermatologia ...) sebbene limitati ad una rete ristretta di medici “convenzionati”.

⁴⁴ Centers for Medicare & Medicaid Services. (2015). *Medicare & Medicaid milestones: 1937-2015*. US Department of Health and Human Services. <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/History/Downloads/Medicare-and-Medicaid-Milestones-1937-2015.pdf>

⁴⁵ Medicaid.gov. (n.d.). *Program History and prior initiatives*. <https://www.medicaid.gov/about-us/program-history>

⁴⁶ Centers for Medicare & Medicaid Services. (2015). *Medicare & Medicaid milestones: 1937-2015*. US Department of Health and Human Services. <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/History/Downloads/Medicare-and-Medicaid-Milestones-1937-2015.pdf>

⁴⁷ CMS: agenzia federale degli Stati Uniti, che si occupa della gestione dei programmi sanitari pubblici federali; fa parte del Department of Health and Human Services (HHS).

- Parte D - Copertura dei Farmaci: copre i costi dei farmaci prescrivibili (cioè prescritti dal medico e ritirati in farmacia), disponibile per le persone che abbiano sottoscritto anche la Parte A oppure la Parte B.⁴⁸

Attualmente, negli Stati Uniti, oltre 65 milioni di persone sono iscritte al programma Medicare e si prevede che l'iscrizione ai piani *Medicare Advantage* raggiungerà 35,7 milioni di persone, rappresentando il 51% di tutti i beneficiari di Medicare.⁴⁹

Un atto politico è mosso, nel migliore dei casi, dalle motivazioni elevate di statisti “illuminati” che hanno a cuore il benessere della Nazione, oppure, nel caso peggiore, da più “basse” ragioni di mera opportunità politica e, nel momento storico in cui l'intero impianto legislativo dell'IRA è stato concepito, soprattutto per quanto concerne i provvedimenti relativi alle riforme da apportare al sistema sanitario, entrambi i “moventi” convergevano verso un unico razionale: diminuire il costo di accesso alle cure, divenuto ormai eticamente inaccettabile ed economicamente non più sostenibile né per i singoli né per il governo federale.

Molti studi hanno ripetutamente dimostrato che il governo degli Stati Uniti, a parità di farmaci da prescrizione, paga molto di più rispetto ad altri Paesi ad alto e medio reddito⁵⁰. Eppure, un sondaggio condotto da Morning Consult (gennaio 2021) evidenzia che quasi un americano su tre afferma di trovare difficoltà a permettersi i propri farmaci, tali da costringere le persone a razionarli e che l'esigenza di abbassare i prezzi dei farmaci era percepita come un'urgenza assoluta per il 96% degli elettori (appartenenti quindi ad entrambi i partiti politici).⁵¹

⁴⁸ Social Security. (n.d.). *Medicare Modernization Act*.

[https://www.ssa.gov/privacy/pia/Medicare%20Modernization%20Act%20\(MMA\)%20FY07.htm](https://www.ssa.gov/privacy/pia/Medicare%20Modernization%20Act%20(MMA)%20FY07.htm)

⁴⁹ Centers for Medicare and Medicaid Services. (2021). *Una breve occhiata a medicare*. <https://www.medicare.gov/sites/default/files/2021-09/11514-I-A-Quick-Look-at-Medicare.pdf>

⁵⁰ Gustafsson, L., & Nuzum, R. (2021). *The case for drug-pricing Reform: the cost of inaction*. <https://www.commonwealthfund.org/blog/2021/case-drug-pricing-reform-cost-inaction>

⁵¹ Arnold Ventures. (2022). *3 ways drug pricing reforms in Congress will help people*. <https://www.arnoldventures.org/stories/3-ways-drug-pricing-reforms-in-congress-will-help-people>

C’era dunque la consapevolezza politica che la società americana, modellata sui principi dell’efficienza sostenuti dal funzionalismo parsonsiano⁵², stava cedendo il passo ad una esplicita quanto mai inaccettabile forma di darwinismo sociale⁵³, specialmente in riferimento all’accesso ai farmaci da parte delle persone meno abbienti. Per questo motivo la riforma dei prezzi dei farmaci da prescrizione è rimasta per anni una priorità politica da affrontare a livello federale e statale, per entrambi i partiti, fino a costringere lo stesso presidente Biden a parlare della questione, proprio nel suo primo discorso al Congresso. Dal momento che il problema aveva guadagnato la giusta enfasi politica, si trattava adesso di determinare le ragioni che avevano portato alla paradossale contraddizione tra l’abnorme aumento dei costi governativi sostenuti per la Sanità a fronte di un altrettanto anomalo quanto intollerabile deterioramento del servizio.

Le cause, infine individuate, che la nuova legge cerca di affrontare e risolvere, risiedono essenzialmente, seppur con varie declinazioni, nella presunta avidità delle multinazionali del farmaco, accusate di aver abusato della clausola di “*non interferenza*⁵⁴” inclusa nella legge MMA che, nel 2003, aveva introdotto la copertura dei costi dei farmaci prescrivibili, cioè la Part D, all’interno del programma Medicare. Questa clausola, apposta quale prerequisito per l’approvazione della MMA stessa e frutto di un importante compromesso raggiunto dopo una lunga e delicata contrattazione tra gli sponsor della legge e i rappresentanti delle lobby farmaceutiche, proibiva alle agenzie governative di negoziare direttamente i prezzi dei farmaci con le aziende farmaceutiche per conto dei beneficiari di Medicare.

Il vincolo della “*non interferenza*”, sebbene giustificato sulla carta dal nobile obiettivo di promuovere la concorrenza tra i piani assicurativi privati e quindi aumentare la varietà di opzioni per i beneficiari, ha invece portato ad avere prezzi più alti rispetto a quelli che si sarebbero potuti ottenere attraverso una negoziazione governativa centralizzata.

⁵² Funzionalismo parsonsiano: teoria sociologica di Parsons, secondo cui la società è come un organismo vivente ed ogni sua istituzione ha una funzione specifica, come gli organi, che concorre al mantenimento dell’ordine sociale e del buon funzionamento.

⁵³ Darwinismo sociale: “lotta per la sopravvivenza”.

⁵⁴ Clausola della “*non interferenza*”: accordo in cui le parti si impegnano a non ostacolare una specifica attività; in riferimento al contesto, vietava al Segretario dell’HHS di interferire nelle trattative tra produttori di farmaci e farmacie. (Justin Stindt Consultant, n.d.) <https://jstindt.com/it/ira/>

Pertanto, il provvedimento fondamentale dell'IRA nel campo della Sanità sancisce proprio l'abrogazione della “*non-interference clause*”, consentendo così al governo degli Stati Uniti, attraverso il Segretario del dipartimento della Salute e dei Servizi Umani (HHS), di negoziare direttamente i prezzi di alcuni farmaci coperti da Medicare attraverso precise modalità e tempistiche stabilite.

Adesso che abbiamo reso più esplicito il dominio complessivo di intervento, possiamo entrare nel dettaglio dei singoli interventi migliorativi operati dall'IRA, sul programma Medicare, così come definiti nella specifica sezione dal titolo *Prescription Drug Pricing Reform*, del 2022.⁵⁵

1. I farmaci oggetto della negoziazione devono essere selezionati tra quelli con la spesa più alta per Medicare, non devono avere alternative generiche o biosimilari disponibili e devono comunque essere tra quelli approvati dalla FDA da almeno 7 anni (per farmaci tradizionali) o 11 anni (per biologici)
2. Il “prezzo massimo equo” negoziato deve tener conto di fattori come i costi di ricerca e sviluppo, produzione, distribuzione e deve essere equamente stimato in base al valore terapeutico del farmaco ed altri dati di mercato.
3. Viene anche programmata la roadmap implementativa che prevede la negoziazione per 10 farmaci della Parte D entro il 2026, l'aggiunta di 15 farmaci della Parte D nel 2027, l'inclusione di ulteriori 15 farmaci sia della Parte D che della Parte B nel 2028 ed infine la negoziazione fino a 20 nuovi farmaci ogni anno a partire dal 2029.

Dobbiamo ricordare che, come espressamente dichiarato nel titolo stesso della legge, la missione principale, per così dire, dell'Inflation Reduction Act è quella di introdurre misure atte a contrastare l'aumento dell'inflazione cioè ad osteggiare il rincaro generalizzato dei prezzi riferiti ad un “paniere” di beni e servizi primari, o comunque di uso comune, di cui prestazioni sanitarie e farmaci costituiscono porzione significativa. È

⁵⁵ Senate Committee on Finance. (2019). *Description of the Chairman's Mark for the Prescription Drug Pricing Reduction of 2019*. <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/FINAL%20Description%20of%20the%20Chairman's%20Mark%20for%20the%20Prescription%20Drug%20Pricing%20Reduction%20Act%20of%202019.pdf>

sotto quest'ottica, che deve essere valutato un altro importante dispositivo legislativo, il “*Prescription Drug Inflation Rebates*” incluso nell’IRA, che interviene ancora in ambito sanitario al fine di disincentivare gli aumenti di prezzo ingiustificati e ridurre i costi per il governo federale e, di conseguenza, per gli iscritti al programma Medicare.

Questa sezione, che va a modificare direttamente il preeistente *Social Security Act* (SSA), prevede che i produttori di farmaci siano tenuti a pagare rimborsi al governo federale (*rebates*) nel caso in cui si trovassero ad aumentare i prezzi dei loro prodotti oltre il tasso di inflazione programmata. Viene al contempo incaricato il dipartimento della Salute e dei Servizi Umani (HHS) di monitorare l’andamento dei prezzi medi dei farmaci inclusi nel listino (Part B e Part D) di Medicare e di rendere effettiva l’applicazione di questa disposizione.

Per monitorare l’aumento del prezzo dei farmaci il programma il “*Prescription Drug Inflation Rebates*” prevede di fissare il 2021 come anno base per la determinazione delle variazioni cumulative del prezzo medio rispetto all’inflazione ed utilizzare il Consumer Price Index for All Urban Consumers (CPI-U) come indice ufficiale dell’inflazione. Le modalità di calcolo del prezzo medio da confrontare con l’inflazione dipendono dal tipo di copertura Medicare: per i farmaci Part B, somministrati nella struttura sanitaria, il prezzo medio è calcolato misurando l’*Average Sales Price*, cioè il prezzo effettivo pagato dalle strutture sanitarie ai fornitori, comprensivo quindi di eventuali sconti. Per i farmaci Part D, prescrivibili, si utilizza invece l’*Average Manufacturer Price*, ossia il prezzo medio a cui i produttori vendono il farmaco ai grossisti e alle farmacie prima di eventuali ricarichi e margini, perché Medicare in questo caso finanzia le assicurazioni private.⁵⁶

Esempio pratico:

Nel 2023 Medicare Part D copre 1 milione di dosi di un farmaco prescrivibile, pagando per ogni dose in media \$110 (AMP). I dati del 2021 rilevavano un prezzo medio per dose di \$100 e l’inflazione (CPI-U) tra i due anni del +3%. Così, adeguando il prezzo del 2021

⁵⁶ Assistant Secretary for Planning and Evaluation. (2023). *Medicare drug price negotiation program: understanding development and trends in utilization and spending for the selected drugs*. <https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/documents/4bf549a55308c3aadc74b34abcb7a1d1/ira-drug-negotiation-report.pdf>

all’inflazione, il costo massimo previsto per il 2023 dovrebbe essere: $\$100 \times 1,03 = \103 . Poiché il prezzo effettivo (110\$) supera quello adeguato all’inflazione (103\$), il produttore deve rimborsare una differenza di \$7 unitaria, per un totale di 7 milioni di dollari per 1 milione di dosi.

Secondo la legge, inoltre, nel caso in cui il produttore non paghi il rimborso dovuto, questo è soggetto a una penale pari ad almeno il 125% dell’importo originario, che nell’esempio precedente, si tradurrebbe in una sanzione di 15,75 milioni di dollari. Per rafforzare i controlli e garantire l’attuazione del meccanismo dei rimborsi, sono stati stanziati 160 milioni di dollari per il periodo 2022–2031.

Un investimento così importante presuppone un ritorno economico altrettanto significativo in termini sia di contenimento della spesa pubblica per i farmaci, che di sgravio reale dei costi per gli iscritti al programma Medicare. Secondo le stime dell’Ufficio del Bilancio del Congresso (CBO) si prevede una riduzione netta del deficit federale di 63,2 miliardi di dollari per effetto delle entrate provenienti dai rimborsi da parte delle aziende farmaceutiche, a causa dell’adeguamento dei prezzi all’inflazione.⁵⁷

Non meno concreti sono i benefici diretti stimati per gli assistiti, in quanto il provvedimento prevede che Medicare utilizzi i rimborsi delle Big Pharma per ridurre i costi per gli iscritti al programma, migliorando dunque l’accessibilità ai farmaci. Le stime tengono conto anche di eventuali strategie difensive che le aziende farmaceutiche potrebbero mettere in atto per attenuare l’effetto dei rimborsi sui propri margini di profitto.⁵⁸

Veniamo adesso ad analizzare un altro importante provvedimento destinato a potenziare il programma di assistenza sanitaria statunitense, previsto nel pacchetto di riforme economico sociali espresse dal Inflation Reduction Act: l’istituzione di un tetto massimo

⁵⁷ Congressional Budget Office. (2022). *Prescription Drugs: spending, use, and prices*. <https://www.cbo.gov/publication/57772>

⁵⁸ Assistant Secretary for Planning and Evaluation. (2023). *Medicare drug price negotiation program: understanding development and trends in utilization and spending for the selected drugs*. <https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/documents/4bf549a55308c3aadc74b34abcb7a1d1/ira-drug-negotiation-report.pdf>

sul costo che gli iscritti al programma Medicare Part D devono sostenere per i medicinali “*out-of-pocket drug*”, cioè quei farmaci, tra i più costosi e per questo indispensabili per tenere sotto controllo le malattie croniche, per i quali il paziente deve pagare una quota rilevante di tasca propria cioè rimborsati solo in parte dall’assicurazione o dal sistema sanitario.

A partire dal 2025, è previsto che il programma Medicare Part D introduca un tetto massimo di spesa annua di 2.000 dollari per i farmaci a carico degli iscritti. Questo rappresenta un’importante novità per i pazienti cronici che devono assumere regolarmente farmaci costosi, di marca o generici. La riforma delle coperture Part D, che prevede nuove soglie di spesa e sconti obbligatori da parte delle aziende farmaceutiche, avrà come conseguenza il risparmio per gli utenti e per il sistema federale.

La sezione *Affordable Care Act Subsidies - Title I, Subtitle C* - è un’ulteriore misura rilevante dell’IRA. In questa si prevede la proroga delle agevolazioni sui premi dei piani assicurativi introdotte nel 2021 dall’*American Rescue Plan Act* (ARPA⁵⁹), al fine di aumentare l’accessibilità alla copertura sanitaria, soprattutto per le fasce a basso reddito e per attenuare gli effetti economici e sanitari della pandemia. L’ARPA elimina temporaneamente i limiti di reddito per l’accesso ai crediti d’imposta sui premi, che precedentemente erano riservati alle famiglie con un reddito fino al 400% del livello di povertà federale (FPL). Con l’IRA questi benefici vengono estesi fino al 2025, assicurando che queste misure non si interrompano, evitando che milioni di cittadini perdano una copertura sanitaria che altrimenti non potrebbero permettersi.

Grazie a queste nuove misure, il mercato dell’ACA - *Affordable Care Act* - ha raggiunto un numero record di iscritti, con oltre 16 milioni di persone che ricevono copertura sanitaria di qualità a prezzi accessibili. Quattro persone su cinque possono trovare un piano che offre copertura sanitaria di qualità per \$10 o meno al mese. Tuttavia, se le agevolazioni dell’IRA dovessero essere rimosse in maniera repentina e non graduale, la maggior parte degli iscritti al mercato dell’ACA vedrebbe aumentare significativamente il costo dei premi nel 2026. Pertanto, è davvero importante che i regolatori pianifichino

⁵⁹ American Rescue Plan Act (ARPA): legge federale USA, approvata nel marzo 2021, volta a sostenere famiglie, aziende e governi, nell’ottica di recupero economico in seguito alla pandemia di COVID-19.

con cura eventuali modifiche nell'accesso alle agevolazioni in modo che gli assicuratori sappiano in anticipo se queste agevolazioni saranno rinnovate o meno nel prossimo futuro⁶⁰.

Energia e clima

La successiva sezione prevede una serie di misure per promuovere la sicurezza energetica - come suggerito dal titolo *Energy security*, Title I, Subtitle D - attraverso agevolazioni e incentivi per le energie rinnovabili e il settore nucleare, ma anche per soddisfare l'esigenza di trovare un giusto bilanciamento tra le fonti verdi e quelle fossili.

L'insieme di misure descritte nella sezione mirano ad incoraggiare l'uso delle energie rinnovabili e a favorire la costruzione di impianti "green" attraverso incentivi essenzialmente di natura fiscale, col duplice obiettivo di ridurre le emissioni di carbonio e di aumentare l'impiego di materiali prodotti negli Stati Uniti. Un aspetto sostanziale di queste disposizioni riguarda l'estensione del credito d'imposta per la realizzazione di impianti destinati alla generazione e all'utilizzo delle energie rinnovabili, che utilizzino tecnologie per lo sfruttamento dell'energia geotermica, eolica e solare, insieme a soluzioni emergenti come lo stoccaggio energetico e le microgrid.

L'estensione del credito d'imposta è stata pensata per favorire la crescita di settori chiave legati ai progetti "green" e alla gestione complessiva delle nuove risorse energetiche, compreso il biogas. Si prevede, inoltre, una graduale riduzione dei benefici fiscali per alcune tecnologie più consolidate per estenderli agli ambiti tecnologici emergenti.

L'intento è quello di stimolare l'adozione di soluzioni innovative e favorire l'integrazione delle energie rinnovabili nella rete elettrica nazionale, con un focus particolare sulle comunità energetiche.

A fianco di questi interventi, sono previsti incentivi fiscali specifici per i progetti di cattura del carbonio con l'aumento del credito fiscale fino a cinque volte, per le iniziative

⁶⁰ American Lung Association. (2023). *Reviewing the IRA one year later*. <https://www.lung.org/blog/ira-healthcare-policy-review>

che rispettano determinati requisiti di “salario prevalente” e apprendistato. Questi requisiti sono stati definiti in modo tale da garantire che i lavoratori impiegati nella costruzione e manutenzione degli impianti legati alle clean-tech, ricevano salari locali adeguati e abbiano opportunità di formazione professionale tramite opportuni programmi di apprendistato.

Dal momento che l’obiettivo è sia promuovere la transizione energetica, sia garantire che i progetti generino benefici economici per le comunità locali, un’attenzione particolare è stata posta sul rispetto degli standard salariali. I lavoratori coinvolti dovranno poter contare su compensi congrui rispetto alla mansione svolta. È anche prevista una attività di monitoraggio per controllare in maniera trasparente che gli incentivi vengano erogati in conformità ai criteri stabiliti dai regolamenti attuativi.

Per i progetti rivolti alla produzione di energia nucleare a zero emissioni, è prevista la concessione di un credito d’imposta di 0,3 centesimi per ogni kWh di energia prodotta e venduta da un impianto nucleare qualificato. Tuttavia, al fine di dosare le risorse in modo equo ed efficiente e limitare la dipendenza economica dagli incentivi federali, se i ricavi dell’impianto superano una soglia determinata da un parametro specifico, allora l’importo del credito d’imposta viene automaticamente ridotto. Per garantire l’efficacia dell’incentivo nel tempo, è previsto che il valore del credito venga aggiornato annualmente in base all’inflazione, mantenendolo allineato ai costi e alle condizioni economiche di volta in volta contingenti.

In generale, tutti i vantaggi fiscali pensati per accelerare la transizione verso un futuro a basse emissioni di carbonio, sono accompagnati da misure per la tutela dei lavoratori, in modo da garantire che le risorse locali vengano impiegate in modo equo e qualificato all’interno del territorio in cui sono erogate. Con queste norme, si punta a creare una crescita sostenibile, stimolare l’occupazione qualificata e promuovere un mercato energetico più pulito ed efficiente.

Sono inoltre previste disposizioni che mirano a incoraggiare non solo la produzione ma anche l’utilizzo individuale di carburanti rinnovabili e di tecnologie a bassa emissione di gas serra come, ad esempio, l’idrogeno pulito; ma anche agevolazioni per chi apporta

miglioramenti energetici nelle proprie abitazioni installando sistemi atti alla generazione o all'accumulo di energia pulita di almeno 4 kwh.

Di nuovo, si fa leva su incentivi fiscali, da estendere e modulare a seconda dei progetti, per offrire un supporto alle aziende e ai privati che si affidano alle fonti energetiche rinnovabili e che adottano dispositivi e strumenti volti alla decarbonizzazione nei settori dei trasporti e dell'energia. Il trattamento fiscale e le agevolazioni restano comunque subordinate, oltre che al rispetto di requisiti rigorosi per la sicurezza dei lavoratori, anche al monitoraggio delle emissioni dei gas serra effettivamente prodotti.

Per le nuove abitazioni energeticamente efficienti, è stato esteso e aumentato il credito fiscale per quelle che soddisfano i criteri di efficienza energetica, con l'introduzione di standard più severi per gli edifici multifamiliari. Gli importi del credito per le case variano da \$500 a \$5.000, a seconda del tipo di abitazione e delle prestazioni energetiche raggiunte.

Infine, la regola del “salario prevalente” si applica anche alle imprese edili che costruiscono case rispettando determinati standard energetici, aumentando il credito fiscale disponibile se i lavoratori sono remunerati correttamente. Questi cambiamenti hanno l'intento di incentivare la costruzione di case a basso consumo energetico e di migliorare le prestazioni energetiche complessive delle abitazioni, in particolare nelle aree che ne hanno maggiormente bisogno.

L'Inflation Reduction Act (IRA) introduce una serie di incentivi fiscali per promuovere l'adozione di veicoli a energia pulita, come veicoli elettrici e a basse emissioni. Questi incentivi, che includono crediti d'imposta fino a 7.500 dollari, sono accompagnati da criteri rigorosi per la determinazione della provenienza dei minerali e dei componenti delle batterie dei veicoli: vengono ovviamente premiati i veicoli con componentistica prodotta all'interno del territorio statunitense⁶¹. Ad esempio, per ottenere le agevolazioni, le batterie dei veicoli elettrici devono essere prodotte o lavorate negli Stati Uniti o in Paesi

⁶¹ Gros, D. (2025). *The EU and the US Inflation Reduction Act: no rose without thorns*. (IEP@BU Working Paper Series). Bocconi University.
https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/IEP%40BU_WP01_0_NoRoseWithoutThorns_correct.pdf

con cui gli Stati Uniti hanno accordi di libero scambio. Inoltre, il valore del credito d'imposta varia a seconda della percentuale minima (fissata al 40% nel 2023 fino ad arrivare all'80% per il 2026) dei minerali critici estratti, lavorati o riciclati in Nord America. L'accesso al credito è inoltre previsto nel caso in cui la produzione o l'assemblaggio delle batterie avvengano anch'essi in Nord America, con una percentuale che parte dal 50% nel 2024 per raggiungere il 100% nel 2029, anche se subordinato a specifici rapporti capacità-potenza (che rappresenta la quantità di energia che una batteria può immagazzinare rispetto alla sua capacità di scarico). Allo stesso modo, l'IRA introduce norme specifiche che regolamentano l'accesso agli incentivi da parte degli stessi produttori di batterie destinate alla mobilità elettrica: è previsto, in particolare, l'obbligo di produzione negli Stati Uniti o in una sua enclave.

Sempre per il settore della mobilità elettrica, un aspetto innovativo introdotto dall'IRA è che il credito d'imposta può essere "ceduto" direttamente ai rivenditori, consentendo così un accesso immediato all'incentivo da parte dei consumatori al momento dell'acquisto.

Oltre ai veicoli nuovi, l'IRA introduce anche incentivi per i veicoli elettrici usati. Il credito per l'acquisto di veicoli usati può arrivare fino a 4.000 dollari o al 30% del prezzo di vendita del veicolo, a condizione che il reddito dell'acquirente non superi una determinata soglia (75.000 dollari per una persona singola, 150.000 per una coppia). Per accedere all'incentivo, il veicolo usato deve essere venduto da un concessionario, avere almeno due anni di vita ed essere di un modello precedente rispetto a quello corrente (per quella marca) al momento dell'acquisto.

La mobilità sostenibile è promossa non solo per l'utilizzo personale: per le aziende, l'IRA prevede incentivi per acquistare veicoli commerciali a basse emissioni. Il credito varia a seconda del tipo di motore e del peso del veicolo. I veicoli con un peso inferiore ad una specifica soglia possono beneficiare di un credito massimo di 7.500 dollari, mentre i veicoli più pesanti possono arrivare a un credito massimo di 40.000 dollari.

Infine, l'IRA prevede anche un credito d'imposta per l'installazione di dispositivi per la ricarica dei veicoli elettrici. Questi incentivi coprono anche le stazioni di ricarica bidirezionale, che non solo permettono di ricaricare i veicoli, ma possono anche restituire energia alla rete elettrica, contribuendo così alla stabilità e all'efficienza energetica.

Della somma stanziata a sostegno del programma per l'erogazione degli incentivi fiscali da assegnare per la promozione dei progetti energetici avanzati, come la produzione di componenti per energie rinnovabili - pannelli fotovoltaici o turbine eoliche - oppure destinati alla produzione/assemblaggio di materiali e componenti per i veicoli elettrici, la grande parte è destinata a progetti situati al di fuori delle aree ritenute svantaggiate.

Per ottenere i benefici, gli investitori devono presentare una domanda di certificazione e, una volta approvata, devono dimostrare di soddisfare criteri richiesti per almeno i due anni successivi. Se poi il progetto non viene completato entro il termine stabilito, la certificazione viene revocata e si perde il diritto all'agevolazione.

L'IRA prevede che i crediti d'imposta destinati ad eolico e fotovoltaico siano progressivamente ridotti a partire dal 2029, con un decremento annuo del 25% fino al 2032.

Il fine di questo incentivo fiscale è di promuovere la costruzione di nuovi impianti di energia rinnovabile con basse o nulle emissioni di gas serra, stimolando l'adozione di tecnologie più pulite e sostenibili nel settore energetico. Inoltre, si incoraggia l'uso di materiali nazionali per favorire l'industria e l'occupazione interne.

In sintesi, questa parte della legge offre incentivi fiscali sostanziali per stimolare la produzione di elettricità pulita, sostenendo la transizione verso fonti energetiche rinnovabili e riducendo l'impatto ambientale delle centrali elettriche. L'obiettivo è, dunque, quello di andare a rendere gli Stati Uniti il Paese leader nella transizione ecologica.

Capitolo 2 - Impatti sulle Politiche Economiche e Ambientali degli Stati Uniti

2.1 - Implicazioni sull'economia nazionale

Il passo successivo dell'analisi prevede una riflessione riguardo all'impatto che l'Inflation Reduction Act ha esercitato sulla crescita industriale ed economica degli Stati Uniti in termini di supporto allo sviluppo di una politica economica interna di tipo sostenibile - per quanto estremamente concreta ed efficace. Gli investimenti descritti nel capitolo precedente hanno infatti avuto effetti favorevoli per l'economia americana già entro il primo anno dalla promulgazione della legge.

Ciò ha rafforzato la competitività globale degli Stati Uniti in settori ritenuti strategici per il futuro – come la mobilità elettrica, le batterie e lo sfruttamento energetico delle fonti rinnovabili – e ha contribuito alla riduzione della dipendenza dalle importazioni estere e a consolidare la resilienza delle filiere produttive nazionali attraverso il rientro delle produzioni e delle lavorazioni dei componenti critici – tra cui semiconduttori e minerali rari – centrando così uno degli obiettivi principali della legge e cioè l'incremento dell'autosufficienza industriale americana⁶².

Dal punto di vista macroeconomico, l'IRA ha quindi generato un effetto moltiplicatore sul PIL: fattori come la crescita della produzione interna – coadiuvata dal concomitante aumento degli investimenti privati e pubblici (come l'ampliamento dei crediti d'imposta e il sostegno al venture capital nei settori dell'elettrificazione e dell'energia pulita) – e l'espansione dei settori industriali ad alto contenuto innovativo – supportata da un altrettanto rinnovato impulso dei dipartimenti della ricerca e sviluppo (R&D) – hanno favorito la creazione di nuove filiere nell'industria manifatturiera, migliorando l'integrazione verticale tra le pratiche tecnologiche più consolidate e i nuovi processi produttivi legati alle moderne tecnologie emergenti.

Di conseguenza, anche il mercato del lavoro ha vissuto trasformazioni profonde: la domanda di manodopera qualificata è cresciuta, con benefici significativi non solo per le neonate startup ad alto contenuto innovativo ma anche per il relativo indotto legato alle

⁶² U.S. Department of the Treasury. *The Inflation Reduction Act's benefits and costs*. Cit.

piccole e medie imprese tradizionali che a loro volta hanno colto l'opportunità del rinnovamento potendo avvalersi delle nuove maestranze specializzate. Oltre agli impieghi diretti nell'industria verde, si sono registrati incrementi occupazionali indiretti nei compatti collegati, come la logistica, le infrastrutture e i servizi avanzati, che confermano l'effettivo miglioramento dell'integrazione verticale.

Gli USA devono all'IRA la riduzione del disavanzo. Dal punto di vista della bilancia commerciale, infatti, la produzione domestica di tecnologie critiche ha diminuito le importazioni e potenziato la capacità degli Stati Uniti di esportare beni green ad alto valore aggiunto.

Tuttavia, per una sorta di eterogenesi dei fini di una legge il cui nome evoca esplicitamente l'obiettivo della riduzione dell'inflazione, non si può escludere che questi stessi effetti positivi possano paradossalmente determinare, nel breve periodo, pressioni inflazionistiche legate all'incremento dei costi di produzione e alla riorganizzazione delle catene di approvvigionamento, sebbene tale rischio potrebbe essere comunque mitigato, già nel medio periodo, dalla maggiore produttività derivante dagli investimenti in innovazione.

Inoltre, sotto il profilo fiscale, è prevista una tassa minima sulle grandi imprese per finanziare il piano industriale e dunque contenere l'impatto complessivo sul deficit federale. Da qui il ruolo della "sostenibilità" - menzionata ad inizio paragrafo - delle agevolazioni fiscali nel lungo termine, il quale resta un tema centrale nel dibattito politico-economico, tenendo sempre in conto che l'obiettivo dichiarato dell'atto è quello di favorire una crescita inclusiva, resiliente e compatibile con gli obiettivi climatici e strategici degli Stati Uniti. L'offerta di incentivi fiscali legati al contenuto locale, come ampiamente menzionato nel capitolo precedente, è uno degli strumenti chiave attraverso cui l'IRA persegue i suoi obiettivi.

Anche questo rientra nel piano di politica industriale che mira a ridurre la dipendenza da forniture estere, in particolare quelle di provenienza cinese o da altre economie asiatiche, favorendo il cosiddetto *reshoring*, ovvero il ritorno delle catene di approvvigionamento strategiche negli Stati Uniti. L'obiettivo atteso è un impatto positivo sulla bilancia commerciale e sulla sicurezza economica nazionale, dovuto alla riduzione delle

importazioni di tecnologie chiave. Al contempo, si ipotizza che l'aumento della produzione interna nei settori ad alto contenuto tecnologico rafforzi la capacità di esportazione americana, migliorando la posizione competitiva internazionale degli Stati Uniti nei mercati dell'energia verde, dei trasporti, dell'elettronica e consolidando il primato USA nella diffusione dei servizi informatici emergenti legati all'intelligenza artificiale (AI)⁶³.

Ma poiché lo sviluppo economico e sociale sarà sempre più legato ad attività energivore come cripto monete, blockchain e la stessa AI, la riduzione del deficit energetico è ritenuto il successivo punto fondamentale su cui la legge si focalizza: l'autonomia energetica è infatti l'obiettivo degli ingenti investimenti pubblici e privati in fonti rinnovabili con bassa emissione di CO₂ in atmosfera – come eolico, solare e idrogeno - e in fonti ad alta resa energetica come il nucleare di piccola taglia o SMR (*Small Modular Reactor*) di nuova concezione. La previsione è che questo mix energetico innovativo abbia come conseguenza una significativa riduzione delle importazioni di combustibili fossili che, oltre a ribilanciare deficit energetico in termini di fabbisogno estero di energia, fungerebbe anche da stabilizzatore dei prezzi interni, con un benefico effetto sull'inflazione e sulla resilienza macroeconomica complessiva⁶⁴.

Tuttavia, persistono alcune criticità dal punto di vista della competitività globale. Nonostante il forte contributo provveduto dal sostegno fiscale, i costi di produzione negli Stati Uniti restano comunque più elevati rispetto a quelli dei paesi a basso costo di manodopera: ciò rischia di smorzare il potenziale delle esportazioni e di vanificare, almeno in parte, l'azione diretta dell'ausilio fiscale stesso. Questo pericolo potrebbe fortemente concretizzarsi nei settori fortemente più esposti alla concorrenza internazionale, in cui potrebbero manifestarsi pressioni protezionistiche e/o tensioni commerciali anche con i partner esteri più consolidati.

⁶³ U.S. Department of the Treasury. *The Inflation Reduction Act's benefits and costs*. Cit.

⁶⁴ International Energy Agency. (n.d.). *Energy system of United States*. <https://www.iea.org/countries/united-states>

Su un piano macroeconomico più ampio, la riduzione del deficit commerciale può causare un rafforzamento della valuta statunitense con impatti negativi sul versante della competitività internazionale e delle esportazioni verso i mercati.

Tuttavia, almeno nella teoria, una maggiore autosufficienza energetica coadiuvata dalla diversificazione delle fonti - combinata anche con una strategia industriale a lungo termine mirata al rafforzamento dell'industria manifatturiera - non può che preludere ad una serie di benefici significativi nel lungo periodo e dunque contribuire al potenziamento della stabilità economica complessiva del paese, minimizzando le vulnerabilità, anche in caso di crisi geopolitiche importanti.

Dunque, nella sostanza dei contenuti e degli effetti della legge, l'IRA non può di certo essere definita in maniera riduttiva come una legge “per combattere gli effetti dei cambiamenti climatici” o come un mero “tentativo” di ridurre l'inflazione. Al contrario, pur con le sue sfide, essa rappresenta una ben congegnata e organica strategia politico-economica di ampio raggio volta alla rinascita della produzione interna, alla riduzione del deficit commerciale estero e alla (ri)affermazione dell'influenza degli Stati Uniti d'America quale attore autorevole in campo internazionale.

L'impatto del IRA sul mercato del lavoro e sulle dinamiche occupazionali nelle aree storicamente colpite dalla deindustrializzazione, come la Rust Belt e parte del Midwest⁶⁵, è uno degli aspetti più rilevanti dell'Inflation Reduction Act. Il boom occupazionale generato si è distribuito in maniera eterogenea su tutto il territorio statunitense, con effetti significativi proprio nelle regioni che più avevano sofferto precedentemente il declino industriale.

Come detto in precedenza, gli incentivi contenuti nell'IRA, in particolare i crediti d'imposta accordati ai titolari degli impianti produttivi localizzati sul suolo statunitense, sono stati strutturati per favorire la creazione di distretti industriali legati alle tecnologie pulite. Batterie, pannelli solari, turbine eoliche e tecnologie legate all'idrogeno o alla decarbonizzazione, rappresentano oggi nuovi poli attrattivi per investimenti e occupazione e l'incentivo a muoversi verso un riequilibrio economico-territoriale. Questi

⁶⁵ Rust Belt e Midwest: regioni statunitensi caratterizzate dalla decadenza delle industrie pesanti.

progetti non solo stimolano l'attività economica locale, ma incidono anche sulla riduzione della disoccupazione strutturale attraverso l'attivazione di nuove filiere produttive.

La particolare attenzione posta sulla valorizzazione della qualità del lavoro, sui salari equi, sulle condizioni di lavoro sicure e sui programmi di apprendistato, rivela una genuina volontà politica verso l'inclusione per garantire la dignità del lavoro anche alle comunità più svantaggiate o che vivono in contesti socioeconomici storicamente emarginati.

Sempre da un punto di vista macroeconomico, l'aumento dell'occupazione nei settori emergenti contribuisce alla crescita della produttività e all'incremento dinamico del PIL. Tuttavia, la transizione soprattutto verso le clean-techs più innovative, comporta anche nuove sfide. Il divario preparatorio tra le competenze richieste per essere impiegati nelle nuove produzioni e quelle attualmente disponibili sul mercato del lavoro evidenzia la necessità di investire sui programmi di formazione e riqualificazione professionale. Colmare questo divario sarà cruciale per garantire una crescita effettiva, costante e inclusiva.

Inoltre, la sostenibilità della crescita occupazionale nel lungo periodo dipenderà dalla capacità di mantenere un flusso persistente di investimenti e dalla governance dell'automazione nella manifattura avanzata. Sebbene il settore dei servizi legati all'indotto delle produzioni green (es. logistica, manutenzione, IT) possa continuare ad offrire impieghi indiretti significativi, resta di primaria importanza monitorare l'evoluzione tecnologica dei mezzi di produzione "evoluti", per evitare fenomeni massivi di rimpiazzo del lavoro umano, a tutti i livelli, con robot autonomi e/o intelligenza artificiale. (U.S. Department of Energy, 2023)

In sintesi, l'IRA ha innescato un processo di reinustrializzazione che ha il potenziale di trasformare profondamente il mercato del lavoro statunitense. La creazione di posti di lavoro qualificati, la rivitalizzazione delle aree deindustrializzate e il miglioramento delle condizioni lavorative rappresentano elementi chiave di una strategia economica orientata alla sostenibilità, all'equità e alla resilienza.

L’Inflation Reduction Act (IRA) rappresenta una svolta nella politica industriale degli Stati Uniti, puntando con decisione sulla promozione dell’innovazione e degli investimenti in ricerca e sviluppo (R&D). Il provvedimento prevede una serie di incentivi fiscali, come crediti d’imposta e sovvenzioni dirette, per favorire la produzione avanzata e l’assemblaggio domestico di tecnologie pulite. L’obiettivo primario è duplice: da un lato stimolare la competitività tecnologica del Paese nel settore delle energie rinnovabili, dall’altro consolidare la leadership degli Stati Uniti nella transizione ecologica globale.

Attraverso il sostegno a R&D in settori strategici come l’idrogeno verde, lo stoccaggio energetico e i semiconduttori, l’IRA accelera il trasferimento tecnologico dal settore pubblico a quello privato, favorendo un modello di crescita endogena basata sull’innovazione. Questo approccio alimenta un ciclo virtuoso di investimenti in capitale fisico e umano, che può incrementare la produttività totale dei fattori (TFP) e il PIL potenziale nel lungo periodo.

L’effetto moltiplicatore di tali investimenti è concepito per estendersi oltre i confini nazionali: l’obiettivo implicito, sebbene osteggiato dalla parte avversa e a tratti oscuro anche per la parte politica chiamata a sostenere il provvedimento, è in definitiva quello di incrementare l’attrattività degli Stati Uniti come hub mondiale per l’innovazione tecnologica al fine di stimolare un aumento dei flussi di capitali esteri diretti (IDE) nei comparti ad alta tecnologia targata USA e, di conseguenza, migliorare la bilancia dei pagamenti nonché il saldo delle partite correnti, grazie all’aumento delle esportazioni di tecnologie verdi e alla valorizzazione della proprietà intellettuale in ambito internazionale.

In parallelo, l’IRA si distingue per l’ambizioso tentativo di coniugare politiche espansive con una gestione responsabile delle finanze pubbliche. La leva fiscale utilizzata dall’IRA per incentivare l’imprenditorialità e la creazione di startup incentrate sulle clean technologies, stimola la nascita di nuovi ecosistemi innovativi e nuovi distretti industriali che, spesso localizzati al di fuori dei tradizionali centri tecnologici (come, ad esempio, la Silicon Valley), promuovono a loro volta una distribuzione geograficamente più uniforme

della crescita economica e del progresso tecnologico. Il cosiddetto effetto spillover – il trasferimento di competenze e innovazioni tra settori e attori – favorisce la diffusione delle conoscenze su scala nazionale.

Tuttavia, rimangono punti critici che meritano attenzione. L'intensificazione del supporto pubblico alla R&D comporta inevitabili implicazioni per la spesa pubblica e il bilancio federale. Esiste il rischio concreto che un'eccessiva dipendenza da incentivi statali possa compromettere la sostenibilità a lungo termine del sistema innovativo, generando distorsioni nel mercato e fallimenti allocativi. Anche se l'Inflation Reduction Act, concepisce il contributo statale come una sorta di motorino di avviamento socioeconomico, resta tuttavia fondamentale assicurarsi che all'impulso iniziale fornito dal pur valido stimolo governativo, segua una fase dinamica di innovazione autonoma, autosufficiente e incrementale.

Infatti, dal punto di vista macroeconomico, l'IRA dovrebbe generare effetti positivi sulla crescita e sulla domanda aggregata nel breve periodo, proprio grazie all'espansione della spesa pubblica. Tuttavia, nel medio-lungo termine, resta la possibilità che si verifichi un effetto *crowding-out*, in cui gli investimenti pubblici possano sostituire – invece di affiancare – quelli privati, specialmente se accompagnati da un aumento della tassazione, dal momento che la copertura per tale spesa è resa possibile sia dall'introduzione di una tassa minima del 15% sulle grandi imprese -con cui viene finanziato anche l'aumento dei fondi destinati all'IRS per rafforzare la capacità di riscossione fiscale generale e contrastare l'evasione - che dal conseguente aumento delle entrate fiscali dovuto proprio al potenziamento delle strutture di controllo anti evasione.

L'efficacia di queste misure dipende da vari fattori. In primo luogo, l'aumento del gettito fiscale può contribuire a ridurre il rapporto debito/PIL, migliorando la sostenibilità del debito pubblico. Secondo il Center for American Progress, tra il 2022 e il 2031 il provvedimento dovrebbe portare a una riduzione del deficit federale di circa 176 miliardi di dollari, proiettata fino a 535 miliardi entro il 2034. A tal riguardo non è da trascurare neanche l'impatto positivo sulle aspettative dei mercati finanziari: un miglioramento

credibile delle finanze pubbliche può rafforzare la fiducia degli investitori e stabilizzare verso il basso i tassi di interesse da parte della Federal Reserve⁶⁶.

D’altro canto, l’adesione delle aziende a questo progetto, che si configura più come una sorta di nuovo patto sociale, sarà determinante. Esiste infatti il rischio che parte dell’onere fiscale richiesto alle imprese venga trasferito sui consumatori tramite un aumento dei prezzi, o sui lavoratori attraverso una contrazione dei salari, con effetti inflazionistici e redistributivi da monitorare con cura. Inoltre, l’aumento della pressione fiscale potrebbe influenzare la competitività delle imprese statunitensi, soprattutto rispetto a quelle di paesi con regimi erariali più favorevoli. Quindi se gli incentivi pubblici accordati dall’IRA non si tradurranno in una crescita economica significativa, sarà necessario ricorrere a futuri e ulteriori aggiustamenti fiscali per mantenere la sostenibilità del bilancio, con possibili aumenti delle imposte o tagli alla spesa⁶⁷.

Nel complesso, mentre l’IRA rappresenta una scommessa ambiziosa sulla transizione ecologica e sull’innovazione, la sua riuscita dipende dall’equilibrio tra incentivi economici, competitività, costi per i consumatori e gestione prudente del debito pubblico⁶⁸.

⁶⁶ Congressional Budget Office. (n.d.). *Budget and Economic Data*. <https://www.cbo.gov/data/budget-economic-data>

⁶⁷ Internal Revenue Service (IRS). (n.d.). *IRS Inflation Reduction Act strategic operating plan*. <https://www.irs.gov/about-irs/irs-inflation-reduction-act-strategic-operating-plan>

⁶⁸ U.S. Department of the Treasury. (2024). *The Inflation Reduction Act’s benefits and costs*. Cit.

2.2 - Benefici ambientali e transizione energetica

L’Inflation Reduction Act, come più volte ribadito nel corso di questa analisi, si configura come un’ambiziosa politica ambientale e, insieme, industriale, nonché come un intervento strutturato per promuovere una crescita economica sostenibile. Pertanto, due sono le dimensioni fondamentali che ne caratterizzano l’impatto: quella ambientale, che riguarda non solo la decarbonizzazione, ma anche la salute pubblica, e quella sociale, con particolare attenzione all’equità e alla giustizia climatica.

Impatti Ambientali: una transizione verde tra ambizione e complessità

L’obiettivo principale, sul fronte ambientale, è la decarbonizzazione dell’economia americana, incentivata tramite un pacchetto organico di investimenti e stimoli fiscali a lungo termine.

Il beneficio stimato è che l’IRA potrebbe portare a una riduzione delle emissioni di CO₂ dal 31% al 44% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, portando così gli Stati Uniti a fare decisi e decisivi passi avanti verso gli obiettivi ratificati dall’Accordo di Parigi e sottoscritti dagli Stati Uniti durante il mandato di Joe Biden⁶⁹.

In seguito, tali stime sono state ritoccate per coprire un periodo temporale che si estende fino al 2040, in modo tale da garantire una stabilità non solo energetica ma anche normativa, fondamentale per imprese e investitori. Una prospettiva di lungo periodo consente, infatti, una pianificazione strategica e volta a ridurre l’incertezza associata alle politiche ambientali, in particolare quelle di breve termine⁷⁰.

Si punta a raggiungere gli obiettivi stimati grazie al sistema di crediti d’imposta, erogati per incentivare la produzione e l’uso di energia rinnovabile, lo stoccaggio energetico - in particolare attraverso batterie e tecnologie come l’idrogeno verde - l’elettrificazione dei

⁶⁹ Rhodium Group. *A turning point for US climate progress: assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act.* Cit.

⁷⁰ International Energy Agency. (2023). *World Energy Outlook 2023*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>

trasporti, con sussidi per veicoli elettrici e infrastrutture di ricarica e l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati attraverso interventi di riqualificazione mirati.

La legge mira a produrre effetti diretti e significativi anche sulla salute pubblica; effetti che sono strettamente legati agli obiettivi climatici e, in particolar modo, alla riduzione dell'uso di combustibili fossili. Difatti, il passaggio a fonti di energia più pulite, oltre a ridurre l'emissione dei gas serra (intesi come causa diretta del riscaldamento globale), implica anche un conseguente miglioramento della qualità dell'aria che le persone respirano, con benefici tangibili soprattutto nelle aree urbane e industriali dove l'inquinamento atmosferico è storicamente più elevato. Si stima che la diminuzione degli inquinanti atmosferici porterà ad una significativa riduzione annua di decessi prematuri, nonché ad un decisivo decremento dell'incidenza di malattie respiratorie, cardiovascolari e tumorali, soprattutto nelle comunità più vulnerabili, spesso situate vicino a centrali a carbone e impianti industriali⁷¹.

Progettare un cambiamento di questa portata, rappresenta senza dubbio una svolta storica nella politica ambientale degli Stati Uniti ma che, come ovvio, porta con sé criticità sistemiche, legate alla geopolitica delle materie prime, ai rischi protezionistici oltre ad eventuali costi e danni ambientali di tipo indiretto.

La transizione energetica comporta, infatti, un forte aumento della domanda di minerali critici come litio, cobalto e nichel, fondamentali per batterie e altre tecnologie verdi. Conseguentemente, ciò genera tensioni geopolitiche e ambientali nell'ambito internazionale, in particolare con la Cina, che si prevede diventeranno inevitabilmente sempre più acute.

Le clausole “*Buy American*” dell’IRA incentivano la produzione nazionale attraverso sussidi maggiorati per prodotti realizzati con almeno il 30-50% di componenti prodotti e lavorati nel territorio statunitense. Questo approccio, pur stimolando l’industria locale, comporta, di contro, anche un impatto eventualmente negativo dovuto alla rilocalizzazione produttiva. L’intento è quello di riportare negli Stati Uniti molte

⁷¹ Environmental Defense Fund. (n.d.). *Environmental Defense Fund*. <https://www.edf.org/>

produzioni che, per convenienza, in precedenza erano state delocalizzate in America Latina o nelle aree asiatiche come Vietnam e Cambogia. Questo potrebbe generare effetti indesiderati come il potenziale aumento delle emissioni sul territorio nel caso in cui gli impianti USA risultassero, sotto questo aspetto, inefficienti quanto quelli esteri. Senza contare i collaterali politici di tale operazione come gli effetti distorsivi sul commercio internazionale in termini di mancato rispetto delle regole del WTO⁷².

Infine, la corsa alla transizione interna fatta attraverso il *reshoring*, rischia di creare effetti ambientali indiretti potenzialmente in contraddizione con l'obiettivo climatico globale o con quello della dismissione e successiva bonifica dei siti inquinanti: l'aumento dello sfruttamento minerario interno e del consumo di risorse naturali autoctone, accresce di molto la probabilità di aggravare i danni in ecosistemi locali già fragili oppure di creare nuove e numerose catene logistiche altamente energivore e inquinanti.

In sintesi, un approccio integrato e multilaterale, che combini sussidi, regolamentazione e cooperazione internazionale, può garantire un futuro energetico più pulito, equo e resiliente.

Dimensione Sociale: equità, giustizia climatica e inclusione economica

L’Inflation Reduction Act si distingue per il tentativo di operare una integrazione tra politiche climatiche globali e una più olistica dimensione sociale, che mira a rendere la transizione non solo “verde”, ma anche equa e inclusiva. Il punto di partenza a cui si ispira è infatti il riconoscimento di un dato spesso ignorato: la crisi climatica e l’inquinamento colpiscono in modo diseguale, penalizzando in particolare le comunità a basso reddito, le minoranze etniche e le popolazioni rurali, storicamente escluse dai benefici dello sviluppo economico e maggiormente esposte agli effetti dell’inquinamento ambientale.

Uno degli strumenti chiave introdotti dall’IRA per affrontare queste disuguaglianze è il programma *Justice40*, lanciato dalla Casa Bianca nel 2021 e formalmente integrato nell’IRA. Questo programma stabilisce che almeno il 40% dei benefici derivanti dagli

⁷² Bounds, A. (2022). *EU accuses US of breaking WTO rules with green energy incentives*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/de1ec769-a76c-474a-927c-b7e5aeff7d9e>

investimenti federali in energia pulita e infrastrutture deve essere destinato alle comunità svantaggiate⁷³.

In concreto, ciò significa che gli incentivi sono stanziati per pannelli solari installabili anche in abitazioni a basso costo e vengono erogati sussidi per materiali e dispositivi come pompe di calore domestiche atti ad aumentare l'efficienza energetica e volti alla riduzione delle bollette; così come i bonus per l'acquisto dei veicoli elettrici sono destinati a famiglie con redditi modesti, in modo tale da abbattere il costo di accesso ad una mobilità più eco-sostenibile.

Questo approccio intende correggere gli squilibri storici prodotti da decenni di sviluppo industriale iniquo e promuovere una vera giustizia climatica, dove anche i soggetti più vulnerabili partecipano al, e beneficiano del, cambiamento energetico.

L'IRA non è solo uno strumento di mitigazione climatica, ma anche una leva per trasformare il mercato del lavoro statunitense. Le stime a supporto per l'introduzione della legge prevedono la generazione di centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro nel settore dell'energia pulita, soprattutto presso le regioni deindustrializzate e in quelle colpite da disoccupazione cronica, così da stimolare la transizione green attraverso la coesione sociale e il rilancio delle economie locali. Le opportunità spaziano dai lavori nella produzione di componenti per pannelli solari, pale eoliche e batterie, alla costruzione di infrastrutture verdi, all'abbattimento dei costi di distribuzione attraverso la gestione di comunità energetiche locali basate su reti per la condivisione sociale delle energie rinnovabili prodotte direttamente sui territori.

Con l'ambizione di coniugare sostenibilità e giustizia sociale, l'IRA si discosta di molto dalle tradizionali politiche climatiche "top-down" tendendo invece a costruire un'economia più resiliente, equitativa e partecipativa in modo da ridistribuire attivamente i benefici della transizione in maniera equa e uniforme.

⁷³ White House. (2022). *Justice40 Initiative*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/environmentaljustice/justice40/#:~:text=For%20the%20first%20time%20in,by%20underinvestment%20and%20overburdened%20by>

Tuttavia, per trasformare questa visione in realtà, sarà essenziale garantire trasparenza e monitoraggio costante in modo da scongiurare il pericolo che i benefici dichiarati siano solo di facciata, non realmente realizzabili: il rischio è infatti che le promesse sociali dell'IRA si disperdano in ritardi attuativi, burocrazia o disparità nell'accesso ai fondi⁷⁴.

Una vigilanza continua è dunque fondamentale al fine di evitare effetti collaterali non intenzionali e assicurare una distribuzione equa dei benefici, nonché per mantenere l'equilibrio tra efficacia ambientale e giustizia economica.

⁷⁴ National Resources Defense Council (NRDC). (2022). *Inflation reduction Act: a big step toward a climate-safe future*. <https://www.nrdc.org/resources/inflation-reduction-act-big-step-toward-climate-safe-future>

2.3 - Critiche e controversie interne

L’Inflation Reduction Act rappresenta una svolta epocale per la strategia industriale e climatica degli Stati Uniti. Tuttavia, nonostante i numerosi progressi, solleva una serie di criticità macroeconomiche, soprattutto in relazione ai costi, alla competitività e agli equilibri internazionali.

In primo luogo, è necessario affrontare il tema riguardante le pressioni sui costi e il rischio inflazionario. Sul piano interno, infatti, l’IRA ha incentivato fortemente la produzione nazionale di tecnologie verdi, legando molti incentivi fiscali alla produzione domestica dei componenti (es. batterie e pannelli solari). Ma, l’80% delle componenti solari impiegate negli impianti statunitensi proviene ancora dall’approvvigionamento estero, principalmente dall’Asia. A causa di dazi commerciali introdotti negli anni precedenti (amministrazione Trump), i costi delle importazioni sono aumentati, con un effetto a catena su tutta la filiera energetica⁷⁵.

Gli effetti si traducono in un aumento dei costi di produzione per le imprese che faticano ad approvvigionarsi sul mercato interno e in un rincaro dei prezzi finali per i consumatori, che vedono allontanarsi l’accesso equo alle tecnologie a basse emissioni.

Di conseguenza, la domanda di materie prime critiche – come litio, cobalto e nichel, fondamentali per la produzione di batterie e veicoli elettrici – sta generando pressioni inflazionistiche. Si stima che la corsa globale a queste risorse potrebbe far lievitare i prezzi, soprattutto nel breve termine, aggravando l’impatto dei costi di produzione e dei vincoli protezionistici.

Il re-insourcing delle produzioni negli Stati Uniti – pur positivo per l’occupazione – rischia di determinare aumenti strutturali dei costi in attesa della realizzazione in USA di economie di scala paragonabili a quelle asiatiche. Tuttavia, nel lungo periodo la costruzione di una filiera produttiva interna resiliente, secondo gli studi, potrebbe

⁷⁵ Solar Energy Industries Association (SEIA). (2025). *Solar Market insight report*. <https://seia.org/research-resources/us-solar-market-insight/>

stabilizzare i prezzi e ridurre la vulnerabilità dell'economia americana alle fluttuazioni globali.

Come già visto, l'IRA include meccanismi di incentivazione condizionati alla produzione nazionale, come i crediti d'imposta maggiorati per prodotti "Made in USA". Se da un lato ciò promuove l'autosufficienza industriale e il protezionismo, dall'altro accentua la dipendenza dalle importazioni estere nel breve termine, soprattutto per le produzioni legate all'elettronica e ai motori destinati alla mobilità elettrica.

Gli Stati Uniti, infatti, non avendo ancora a disposizione una filiera consolidata per la produzione e la raffinazione interna di materiali critici, continuano a dipendere largamente da elementi e componenti per batterie o da semiconduttori e altre tecnologie essenziali, provenienti dall'Asia (soprattutto da Cina e Corea del Sud).

Il Department of Energy (DOE) ha sottolineato l'urgenza di costruire catene di approvvigionamento nazionali, ma riconosce che ciò possa richiedere una quantità straordinaria di tempo, investimenti e cooperazione internazionale.

Sul fronte esterno, l'IRA ha avuto forti ripercussioni diplomatiche. Come verrà più dettagliatamente affrontato nel capitolo successivo, l'Unione Europea ha più volte criticato le misure protezionistiche statunitensi, in particolare i crediti d'imposta subordinati alla produzione domestica, ritenuti in violazione delle regole della concorrenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

Anche la Cina ha reagito intensificando la propria strategia industriale per mantenere la leadership globale nella produzione di batterie, pannelli solari e tecnologie verdi. La competizione tra USA, UE e Cina si sta spostando sempre più dal campo economico a quello geopolitico, con un rischio crescente di arrestare bruscamente il ventennale processo di globalizzazione, attraverso una drastica frammentazione multipolare dell'economia globale.

Come suggerito dal World Economic Forum (2023), potremmo assistere a una cooperazione in un "mondo frammentato", in cui l'economia verde è divisa in blocchi

regionali, dove le alleanze si formano non più su logiche di libero mercato, ma di interesse strategico⁷⁶.

L'IRA non è solo una legge climatica, ma anche un potente strumento di politica industriale e commerciale che sancisce il ritorno del protagonismo dello stato federale. Tuttavia, solleva importanti interrogativi macroeconomici, in particolare riguardo agli effetti fiscali a lungo termine derivanti da un impegno pubblico così ampio, all'influenza delle politiche protezionistiche sui prezzi interni, sulla competitività globale e anche sul fatto se gli Stati Uniti riusciranno o meno a costruire una filiera tecnologica autonoma senza generare nuove distorsioni nei mercati internazionali rivolte anche contro storici partner commerciali.

Il successo dell'IRA dipenderà dalla capacità di bilanciare le ambizioni ambientali con la stabilità macroeconomica, evitando derive protezionistiche, tensioni geopolitiche e squilibri nel commercio globale. Solo una governance attenta, basata sulla cooperazione multilaterale e sulla costruzione di filiere sostenibili e inclusive, potrà garantire che l'IRA rappresenti davvero un modello replicabile di sviluppo verde, equo e resiliente.

⁷⁶ World Economic Forum. (2023). *World Economic Forum Annual Meeting 2023: meeting overview*. <https://www.weforum.org/meetings/world-economic-forum-annual-meeting-2023/about/meeting-overview/>

Capitolo 3 - IRA e Unione Europea: sfide, opportunità e strategie di adattamento

3.1 - Reazioni dell'Unione Europea all'IRA

Il capitolo andrà a trattare l'impatto dell'IRA nei confronti dell'Economia europea: sfide, opportunità e strategie di adattamento saranno oggetto di analisi dei seguenti tre paragrafi, al fine di andare a contestualizzare in maniera ordinata le potenziali conseguenze della legge sul Vecchio Continente. Il presente paragrafo vuole in particolare fornire una panoramica, ad alto livello, sulle reazioni dell'Unione Europea rispetto all'approvazione statunitense dell'Inflation Reduction Act, e quindi offrire una introduzione all'analisi più dettagliata delle implicazioni economiche e politiche nel contesto europeo, che verrà data nei paragrafi successivi.

L'approvazione del disegno di legge statunitense ha suscitato preoccupazioni tra i diversi partner commerciali degli USA. Per quanto riguarda l'Unione Europea, oggetto centrale dell'analisi del capitolo, la prima reazione al provvedimento si è rivelata alquanto frammentata e dunque priva di una immediata omogeneità, in bilico tra apparente cautela e reale timore.

In prima battuta, la Commissione Europea, presidiata da Ursula von der Leyen, si è dichiarata aperta ad una collaborazione attiva e di dialogo con gli USA nel favorire un'evoluzione verde del settore industriale, essenzialmente al fine di evitare un rapido deterioramento dei rapporti commerciali con lo storico partner economico d'oltreoceano.

D'altro canto, però, non mancano le preoccupazioni degli Stati membri, tra le quali troviamo al primo posto il rischio del concretizzarsi di una disparità competitiva tanto tra le industrie statunitensi e quelle europee, quanto tra le realtà imprenditoriali concorrenti e operanti all'interno dell'Unione. Come anticipato e approfondito ampiamente nei capitoli precedenti, tale preoccupazione deriva principalmente dagli ingenti sussidi federali previsti dall'Inflation Reduction Act per le aziende disposte a rilocare la produzione all'interno dei confini statunitensi, che comprometterebbero necessariamente l'equa concorrenza tra le aziende europee e le industrie oltreoceano.

Una seconda criticità viene individuata nello squilibrio dei costi energetici, dovuto alle diverse caratteristiche strutturali sia naturali che politiche dei due continenti: l'Europa,

tradizionalmente non autonoma nella fornitura di gas e petrolio, si vede ulteriormente svantaggiata a causa dell'inaspettato aumento dei costi dell'energia dovuti all'invasione russa in Ucraina. Tali fattori incidono sulla competitività europea soprattutto in un'ottica di transizione verde. Ultimo, ma non meno rilevante, è il concreto rischio di un deterioramento a livello economico, ma anche ambientale, dell'apparato industriale del Vecchio Continente, dovuto ad una possibile delocalizzazione delle industrie strategiche europee che potrebbero essere verosimilmente attratte dagli incentivi economici proposti da oltreoceano⁷⁷.

In particolare, le maggiori manifestazioni di dissenso sono prevalentemente provenute da Francia e Germania, i due Paesi che - insieme all'Italia - rappresentano in Europa la più importante filiera industriale e manifatturiera, i quali hanno evidenziato fin da subito la preoccupazione riguardo alla possibile accezione protezionistica delle misure introdotte dalla legge americana, riguardanti in special modo il mercato automobilistico legato alla mobilità elettrica. La denuncia è di nuovo rivolta soprattutto contro gli ingenti incentivi fiscali previsti dal provvedimento finalizzati a spingere verso il Buy American, misure che risultano assolutamente non compatibili con la base legislativa europea in tema di aiuti di Stato e concorrenza - rispettivamente tutelati agli artt. 107-108 e 101 e seguenti del TFUE⁷⁸ -, e per questo ritenute potenzialmente discriminatorie nei confronti delle imprese europee, nonché contrarie ai principi di libero scambio e alle regole della World Trade Organization⁷⁹.

Il presidente francese Macron propone subito la promozione di un *Buy European*, come strategia economica europea di risposta a quella statunitense. Idea che, seppur gemella a quella delineata nell'IRA, allo stesso tempo non appare, nell'immediato, concretamente realizzabile in Europa a causa di impedimenti sia economici che politici: una strategia di questo tipo non solo richiederebbe l'investimento di eccessive risorse finanziarie per pareggiare la concorrenza americana, ma causerebbe anche l'aggravamento ulteriore

⁷⁷ Crescentini, L. (2023). *La risposta dei paesi europei all'Inflation Reduction Act*. Affari Internazionali. <https://www.affarinternazionali.it/la-risposta-dei-paesi-europei-allinflation-reduction-act/>

⁷⁸ TFUE – Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea. (2012). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF

⁷⁹ Valero, J., & Deutsch, J. (2022). *EU assessing if US Inflation Act in breach of WTO rules*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-10/eu-is-assessing-if-us-inflation-act-in-breath-of-wto-rules>

degli squilibri in ambito produttivo già in essere tra i Paesi dell’Unione, oltre alla palese violazione dei principi fondanti del *mercato unico* dovuti ad un eccessivo - e potenzialmente dannoso - ricorso ai sussidi comunitari⁸⁰.

Tuttavia, nel marzo 2023, la Commissione Europea concede un’apertura verso la proposta francese, scegliendo la via di un temporaneo allentamento delle misure riguardanti gli aiuti di Stato e avviando di conseguenza un acceso dibattito tra le diverse opinioni. Se da un lato, infatti, l’obiettivo di tale scelta è quello di andare a compensare gli svantaggi subiti dalle imprese europee, dall’altro, Paesi come l’Italia, si schierano in completo disaccordo denunciando il forte rischio di una allocazione sbilanciata delle nuove risorse da mettere in campo, che potrebbe ulteriormente favorire gli Stati dal tessuto industriale già più sviluppato e incrementare così lo scompenso tra i rapporti di forza tra gli Stati membri, minando fatalmente il principio di equità del Mercato europeo e allontanando irrimediabilmente ogni ipotesi di unità politica europea su esso basata. In particolare, il ministro italiano dell’economia e delle finanze Giorgetti, in un incontro con il suo omologo francese Le Maire, ha ribadito la necessità di sviluppare una strategia europea equa, che non si limiti a meri “aiuti di Stato”, ma che promuova la “competitività delle industrie europee”⁸¹.

Risulta quindi evidente la difficoltà europea di reagire e trovare una convergenza verso un’opinione comune e condivisa tra i diversi Stati rispetto alla minaccia economica rappresentata dall’IRA, difficoltà favorita proprio dall’assenza di una unione politica e fiscale a livello comunitario e dalla conseguente forte differenza di esposizione dei diversi Paesi agli scambi commerciali con l’estero.

Però a complicare la situazione è, in realtà, il contesto storico-culturale in cui tale provvedimento si va ad inserire, che tende a far divergere e radicalizzare il confronto su opinioni differenti - e su diversi fronti - all’interno della stessa Unione Europea.

⁸⁰ Da questo punto di vista gli effetti dell’IRA sull’economia europea, sebbene mossi da un diverso razionale, non appaiono molto dissimili da quelli che potrebbero essere causati dalla attuale politica sui dazi di Trump; ed infatti le reazioni Europee sono fondamentalmente identiche nei contenuti e nei modi rispetto ad entrambe le misure statunitensi.

⁸¹ MEF. (2023). *Incontro Giorgetti-Le Maire: serve strategia europea per affrontare dossier comuni.* <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Incontro-Giorgetti-Le-Maire-serve-strategia-europea-per-affrontare-dossier-comuni/>

Per comprendere fino in fondo quali siano i fondamenti da cui muovono le diverse reazioni all'interno della stessa Unione è quindi necessario dare uno sguardo allo sfondo geopolitico in cui tale discussione avviene.

Sulla scia dell'Accordo di Parigi (2015), nel dicembre del 2019 la Commissione europea aveva ufficialmente adottato la strategia economica del *Green Deal* europeo, un insieme di nuove disposizioni normative e investimenti per rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei, col fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁸².

Questa auspicata trasformazione energetica si innesta all'interno di un modello che almeno dal 1984 vede l'Europa accedere alle fonti energetiche low cost, fornite dalla vicina Russia, per oltre il 40% del suo fabbisogno, con grandi investimenti da parte di alcuni dei Paesi membri quali la Germania proprietaria di una importante infrastruttura dedicata al trasporto del gas naturale russo pienamente attiva dal 2012 (Nord Stream⁸³) e in fase di potenziamento (Nord Stream 2, la cui prima condutture entrata in esercizio alla fine del 2021).

Ma, tale “tradizionale” equilibrio vacilla repentinamente sotto la spinta degli eventi del 2022 riguardanti direttamente l'Europa in occasione dell'invasione dell'Ucraina operata da parte della Russia, che costringe l'UE verso la necessità di rivedere le politiche tecnologiche ed energetiche nel breve e nel lungo periodo. Dal lato opposto, gli Stati Uniti hanno come obiettivo non solo quello di andare a modificare la dipendenza dell'Europa da Cina e Russia, ma anche riconfigurare il rapporto tra UE e USA, al fine di renderlo, per così dire, maggiormente integrato in termini di rapporti più solidi, o comunque più diretti, in ambito commerciale, tecnologico ed energetico.

È dunque in tale contesto che deve essere letto il tentativo USA di isolare il grande Stato cinese sia attraverso restrizioni all'importazione di semiconduttori da - e l'esportazione di mezzi di produzione verso - quel mercato; sia, parallelamente, mediante provvedimenti

⁸² European Parliament. (2019). *L'UE e l'Accordo di Parigi: verso la neutralità climatica*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20191115STO66603/l-ue-e-l-accordo-di-parigi-verso-la-neutralita-climatica>

⁸³ Nord Stream: sistema sottomarino di gasdotti nel Mar Baltico, per il trasporto del gas naturale tra Russia ed Europa Occidentale.

- come il *Build Back Better* e il *CHIPS Act* - volti al rafforzamento economico interno da operarsi attraverso un ingente investimento pubblico in tecnologia di alto livello.

Ed è inoltre assolutamente necessario tenere in considerazione il ruolo centrale che gioca la transizione energetica in tale contesto strategico: l'obiettivo è anche quello di cavalcare l'improvvisa quanto essenziale esigenza europea di autonomia energetica, sia attraverso l'offerta di una massiccia fornitura di gas liquefatto alternativo al gas russo, che mediante una inedita proposta di collaborazione statunitense nella fornitura di materiali e tecnologie destinati alla diversificazione energetica agita tramite le nuove fonti rinnovabili. Obiettivo, ovviamente, non meramente solidale nei confronti del vecchio continente e/o a sostegno delle “questioni ambientali”, quanto piuttosto volto ad incentivare l’Europa ad abbandonare l’approvvigionamento energetico con la Russia o, quanto meno, a favorirne il graduale distacco⁸⁴.

Le tensioni commerciali con l’Unione Europea si sono però inasprite soprattutto per l’approccio tanto protezionistico quanto unilaterale che l’UE, dal suo punto di vista, ha percepito e dedotto dal testo dell’Inflation Reduction Act. I provvedimenti che vengono proposti si pongono in aperto contrasto con i dettami della cooperazione transatlantica auspicata dallo stesso Biden soltanto pochi mesi prima in occasione della seconda riunione del *Trade and Technology Council* (TTC)⁸⁵ a Parigi: “[...] we recognize the importance of an open and fair multilateral rules-based system and the need to reform the WTO [...]” e ancora “We regard each other as trustworthy and reliable trade, technology, and investment partners as well as security partners.” - Joint Statement pubblicato il 16 maggio 2022⁸⁶.

In effetti gli Stati Uniti sembrano riconoscere alcune delle istanze critiche avanzate dall’UE e già nell’ottobre del medesimo anno si rendono disponibili ad un accordo di collaborazione accogliendo la proposta europea per la creazione di una Task Force

⁸⁴ Gabellini, G. (2023). *Inflation Reduction Act: l’Europa sotto assedio statunitense*. L’AntiDiplomatico. https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-inflation_reduction_act_leuropa_sotto_assedio_statunitense/5871_48757/

⁸⁵ TTC: organismo politico transatlantico per il coordinamento della tecnologia e delle politiche commerciali tra USA e UE, istituito nel 2021.

⁸⁶ U.S. Department of Commerce. (2022). *US-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council*. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/us-eu-joint-statement-trade-and-technology-council>

bilaterale UE-USA, incaricata specificamente di analizzare le criticità riguardanti la proposta di legge americana.

Ancora, in occasione di una nuova riunione del TTC, tenutasi nel dicembre 2022, viene annunciata la costituzione di un'iniziativa congiunta per il rafforzamento della cooperazione nella transizione sostenibile: *Transatlantic Initiative for Sustainable Trade*. In tale occasione, l'allora presidente americano Biden esplicitò l'intento: “*We acknowledge the EU's concerns and underline our commitment to address them constructively (...) and support a successful and mutually supportive green transition.*”⁸⁷.

Il lavoro di negoziazione svolto all'interno della Task Force porta ad una prima concreta intesa nel 2023, in cui viene annunciato che le batterie europee sarebbero state rese eleggibili e meritevoli degli incentivi statunitensi, riservati fino a quei momenti ai veicoli di produzione completamente nazionale. I potenziali vantaggi di questa intesa sono però negativamente contrastati dalla forte dipendenza europea dall'importazione delle terre rare dalla Cina, fattore questo, in completa discordanza con i requisiti dettati dall'IRA.

Sempre in nome della cooperazione e del comune intento di intraprendere la strada verso la transizione verde e la promozione della concorrenza leale garantita dal mercato globale aperto - a beneficio di imprese, lavoratori, consumatori e ambiente -, viene anche annunciato il lancio del *Clean Incentives Dialogue*, che mira a ridurre le divergenze fiscali tra le due sponde dell'Atlantico.

Tali tentativi di dialogo tra UE e USA non mitigano certamente tutte le preoccupazioni che l'IRA ha suscitato in ambito UE. Infatti, se da un lato è possibile riconoscere una positiva disposizione alla negoziazione unita ad una genuina volontà di proseguire verso un miglioramento complessivo delle dinamiche bilaterali tra USA e UE (intesa quale “soggetto politico” unico), dall'altro non possiamo non registrare la persistenza delle criticità che l'IRA introduce nel complessivo sistema commerciale multilaterale, regolato dal WTO.

⁸⁷European Commission. (2022). *EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/statement_22_7516/STATEMENT_22_7516_EN.pdf

È per questo che l’Inflation Reduction Act - e tutto ciò che ne consegue - avrebbe potuto rappresentare per l’Unione Europea tanto un’opportunità per rendere concreta la sua trasformazione energetica e rafforzare la propria sovranità economica a livello internazionale, quanto un rischio sistematico per le relazioni politiche, i rapporti economici, gli equilibri energetici e i modelli industriali. Sono proprio le suddette preoccupazioni, anticipate nel corso del seguente paragrafo, l’oggetto centrale dell’analisi svolta nel successivo.

3.2 - Potenziali conseguenze economiche per l'Europa

Come già anticipato nel paragrafo precedente, l'IRA rappresenta sia in positivo che in negativo un punto di svolta nella politica industriale statunitense e di conseguenza anche per quella dei Paesi a questa direttamente legati. Al fine comprendere meglio i problemi che l'UE ha cercato di risolvere e le dirette conseguenze economiche derivanti dall'approvazione del provvedimento, in questo paragrafo verranno ulteriormente approfondate le preoccupazioni sollevate all'interno dell'Unione Europea, già introdotte nel paragrafo precedente. In tal modo risulterà più chiaro cogliere il senso delle soluzioni infine proposte e il processo decisionale da cui sono scaturite. Nel paragrafo successivo analizzeremo quindi nel dettaglio il pacchetto delle (contro)misure adottate in ambito europeo per disinnescare, o quantomeno mitigare, gli impatti dell'IRA sulle politiche economiche comunitarie.

Per quanto visto nel corso dei paragrafi precedenti, l'Inflation Reduction Act si inserisce in un più ampio quadro strategico di rilancio a lungo termine dell'economia statunitense. Come più volte ribadito, gli ingenti investimenti messi a disposizione dal governo USA a sostegno della transizione energetica verso le fonti alternative e rinnovabili e della decarbonizzazione, lo rendono il primo e sicuramente il più grande piano di investimenti per la lotta al cambiamento climatico della storia di quel Paese, con altissime stime di ritorno economico legate all'ambizioso obiettivo della riduzione del livello delle emissioni di gas serra oltre il 30%, calcolato rispetto ai livelli del 2005⁸⁸.

Il beneficio atteso dell'IRA sulle politiche sociali complessive non è certamente inferiore al vantaggio stimato in ambito ambientale, motivo per cui la sua approvazione è considerato un punto di svolta per l'economia americana, come affermato dalla segretaria al Tesoro degli Stati Uniti Janet Yellen, proprio in occasione della firma dell'IRA da parte del presidente Biden: “*Today is an historic day for our country and our economy. The Inflation Reduction Act of 2022 will make America more competitive, lower health and*

⁸⁸ Pelleriti, G. (2024). *Inflation Reduction Act e sussidi ambientali: le sfide dell'Unione europea tra WTO e politica industriale verde.* Rivista di Diritto Bancario. https://rivista.dirittobancario.it/sites/default/files/pdf_c/pelleriti_2024.pdf

“energy costs for families, create high-quality jobs, bolster our energy security, sharply lower emissions, reduce the budget deficit, and increase long-term economic growth”⁸⁹.

Sebbene alcuni studi abbiano mostrato che gli effetti macroeconomici complessivi dell’Inflation Reduction Act nell’area Euro risulterebbero pressoché minimi - le stime parlano di impatto sul reddito europeo di appena lo 0,001% in un arco temporale di 5-10 anni⁹⁰ -, come è stato introdotto nel paragrafo precedente, i motivi di preoccupazione nei Paesi partner commerciali, legati all’evoluzione delle proprie economie, sono tanto numerosi quanto grandi sono le aspettative di crescita negli USA.

L’IRA, quindi, resta un provvedimento che UE percepisce e classifica come misura protezionistica e discriminatoria che potrebbe in primo luogo alterare l’equilibrio della concorrenza tra le industrie statunitensi e quelle non operanti su territorio europeo, in particolar modo nei settori ritenuti strategici per l’attuazione del *Green Deal* europeo, ma anche di causare forti distorsioni nelle dinamiche relazionali e di investimento a livello globale. Per porre rimedio a queste preoccupazioni, l’Unione Europea si è mossa nel tentativo di programmare nuove politiche industriali ed economiche e per riallinearsi ai piani di quello che da sempre era considerato, e che vorrebbe confermare essere, il principale partner a livello commerciale.

Il timore di deterioramento degli equilibri commerciali e della competitività delle imprese europee - già di per sé svantaggiate per il quadro regolatorio interno più stringente per quanto riguarda la disciplina degli aiuti di Stato⁹¹ - si concretizza al momento dell’attuazione in USA delle misure presenti all’interno del Inflation Reduction Act che, secondo molti analisti, tendono a drogare i rapporti commerciali globali attraverso la creazione di un ingiustificato vantaggio competitivo per le imprese nazionali statunitensi, dovuto soprattutto al supporto statale che interviene mediante incentivi diretti in termini di riduzione dei costi e agevolazioni extra mercato per gli investimenti privati nei settori verdi ritenuti strategici.

⁸⁹ U.S. Department of the Treasury. (2022). *Statement by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the passage of the Inflation Reduction Act of 2022*. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0920>

⁹⁰ VoxEu. (2023). *The US Inflation Reduction Act: how the EU is affected and how it should react*. <https://cepr.org/voxeu/columns/us-inflation-reduction-act-how-eu-affected-and-how-it-should-react>

⁹¹ Disciplina degli aiuti di Stato nella regolazione europea: Artt. 107-108 TFUE.

L'effettiva discrepanza di trattamento tra le imprese straniere e quelle nazionali - che operano cioè all'interno del territorio USA -, rappresenta il primo vero ostacolo per l'Unione Europea. L'IRA prevede infatti - come già visto - ingenti sussidi e incentivi fiscali per le imprese con filiera produttiva "puramente" statunitense: dall'origine delle materie prime e delle componenti principali, alle fasi di costruzione e assemblaggio. Dunque, le aziende europee, in quanto straniere, sono escluse a priori dalla fruizione di tali agevolazioni. Da qui la denuncia sulla natura intrinsecamente protezionistica del provvedimento, il quale viene bollato nel suo complesso come potenzialmente dannoso soprattutto perché incompatibile con le regole del WTO.

È in questo contesto di tensione e timore legittimo di subire un forte svantaggio in termini di competitività, che la Commissione Europea porta avanti i primi dialoghi con l'amministrazione statunitense per negoziare eccezioni ed emendamenti mirati all'estensione di specifiche sovvenzioni da destinarsi anche alle aziende partner operanti nel vecchio continente.

Ulteriore motivo di preoccupazione riguarda l'eclatante sbilanciamento, spudoratamente a favore degli USA, attinente ai costi dell'energia. L'UE infatti, a causa della forte dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas, è condannata a sostenere costi energetici, e di conseguenza di produzione, molto più elevati rispetto agli Stati Uniti, che possono invece godere dei vantaggi strutturali, geografici e tecnologici storicamente sedimentati - quali la disponibilità interna di risorse naturali - che consentono loro di praticare una politica energetica improntata sull'autonomia e l'indipendenza, e di elaborare inediti piani per traguardare una transizione energetica sostenibile, sia sul piano dell'impatto ambientale che, soprattutto, su quello economico-finanziario.

Pertanto, le trasformazioni energetiche promosse dall'IRA rappresentano un grosso ostacolo per l'obiettivo UE di attuare concretamente la transizione ecologica auspicata, poiché di fatto vanno ad indebolire ulteriormente, talvolta anche in maniera surrettizia, la competitività dell'economia europea, già svantaggiata anche a causa di altri fattori come l'aumento incontrollato dell'inflazione registrato nel periodo post Covid.

Il provvedimento statunitense rappresenta, poi, una reale minaccia anche per la solidità del tessuto produttivo a livello comunitario, rendendo concretamente possibile il rischio di una delocalizzazione di massa delle industrie europee verso quelle vantaggiose promesse fiscali e infrastrutturali prospettate dall'altra sponda dell'Atlantico. La possibilità per le imprese dell'Unione di accedere ai benefici fiscali statunitensi, se da un lato fornisce un "*level playing field*" - ossia una garanzia di equità - nel gioco della concorrenza, dall'altro potrebbe inesorabilmente minare la base industriale europea.

Infatti, il trasferimento massiccio di processi e mezzi di produzione, della ricerca degli euro-investimenti in territorio USA potrebbe causare una graduale ma costante perdita di autonomia industriale e tecnologica nell'Unione Europea, rallentando la crescita nei settori strategici, aggravando ulteriormente la competitività e accelerando il processo già in atto del brain drain dei giovani talenti europei, dando così il definitivo colpo di grazia alle future prospettive di crescita dell'Eurozona.

L'UE ha individuato rischi a più livelli, nel quadro più ampio dell'economia, legati alle dinamiche complessive messe in moto dall'*Inflation Reduction Act*. Sul piano occupazionale, lo spostamento delle attività produttive, la diminuzione della competitività interna e il trasferimento all'estero del lavoro di ricerca, non possono che causare una diminuzione delle opportunità di lavoro all'interno dell'Unione. E l'effetto macroeconomico conseguente sarebbe ulteriormente dannoso: la riduzione della spesa dei consumatori renderebbe il mercato del lavoro sempre più debole, causando una pressione al ribasso sui salari, che porterebbe a sua volta ad un circolo vizioso di conseguenze negative a breve e a lungo termine, andando ad erodere sempre più sia il potere d'acquisto dei consumatori che la potenziale fiducia degli investitori.

La presa di coscienza, da parte dell'UE, di queste potenziali minacce rende evidenti le debolezze strutturali della politica industriale a livello comunitario, soprattutto nell'ottica di intraprendere un percorso realmente pragmatico di transizione verso le tecnologie verdi e digitali.

Sebbene i rischi presentati e analizzati fino a questo momento rappresentino una reale minaccia per l'autonomia industriale europea, l'Inflation Reduction Act non può che rappresentare, parallelamente, per l'Europa una grande opportunità per rivedere alcune scelte tattiche o promuoverne di nuove a livello strategico. E dal momento che questi rischi potrebbero reificarsi in reali effetti di innesco delle tensioni geopolitiche e contribuire all'acuirsi delle frizioni commerciali internazionali, l'UE ha ritenuto necessaria un'azione di risposta europea volta ad elaborare contromisure specifiche per contrastare in maniera puntuale i differenti ambiti strategici su cui vanno ad agire le direttive e le prescrizioni dell'Inflation Reduction Act.

L'UE ha così la possibilità di rispondere alle minacce paventate dall'attuazione dell'IRA negli Stati Uniti in modo propositivo e coordinato per preservare, trasformare e addirittura potenziare la capacità innovativa della filiera produttiva europea. La comprensione del contesto in cui queste conseguenze vanno ad inserirsi porta alla scelta di come e dove è necessario intervenire.

Le detrazioni fiscali, e gli altri sussidi, introdotti dall'IRA per l'acquisto di veicoli elettrici a beneficio tanto di imprese che di consumatori, vanno ad impattare come primo ambito strategico proprio il settore dell'automotive elettrico. Le contromisure europee in tale ambito devono agire pertanto nella direzione della salvaguardia della produzione europea nel campo della mobilità elettrica al fine di renderla competitiva sul mercato americano, per scongiurare il rischio della diminuzione delle esportazioni dal vecchio continente e della conseguente contrazione della produzione interna di beni e tecnologie appartenenti ad un segmento produttivo chiave per la transizione ecologica e per l'economia europea nel complesso.

Altro settore direttamente impattato dalle potenziali ripercussioni negative dovute alla rilocalizzazione di parte della produzione europea in territorio USA, riguarda la sfera delle energie rinnovabili. Tanto gli incentivi per la produzione di componenti tecnologici puliti, quanto le agevolazioni per la creazione di energia a zero emissioni - sempre su suolo americano -, non possono che incrementare le opportunità economiche e occupazionali per gli USA, a svantaggio diretto del partner commerciale transatlantico.

Inoltre, con gli investimenti previsti dal *CHIPS Act* per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie avanzate, il risultato auspicato dall'amministrazione statunitense è il rafforzamento della produzione nel settore dei semiconduttori, mercato abbondantemente oggetto di tensioni a livello globale. E dunque anche qui l'UE è chiamata a adottare delle contromisure atte a mitigare il rischio di delocalizzazione delle industrie europee operanti in questo specifico settore merceologico; rischio che risulta particolarmente accentuato nell'Eurozona, per la sua difficoltà - per non dire l'impossibilità - di mantenere tanto elevato il livello di specializzazione e innovazione nel suddetto settore, quanto sarebbe necessario per sopperire alla crescente domanda del mercato interno e globale.

Dopo aver definito il “dove” intervenire, il focus adesso si sposta sul “come” agire, ossia sul contenuto operativo delle contromisure che l'UE è chiamata ad elaborare: il sistema aperto e competitivo, basato sulla logica del mercato avrà la meglio o prevarrà il potenziamento del ruolo dello Stato? Da questa decisione dipenderanno poi le dinamiche interne che gli Stati membri dovranno affrontare. L'Unione Europea si trova quindi davanti ad un dilemma filosofico e politico cruciale e cioè se allinearsi alla nuova ottica americana di abbandono del - o quantomeno allontanamento dal - libero mercato, puntando sull'intervento pubblico delle istituzioni, anche perseguendo finalità sociali, oppure, al contrario rimanere fedeli alle logiche del mercato e della concorrenza per l'allocazione ottima delle risorse, come tradizionalmente regolata dai dettami del TFUE, che vedono gli aiuti di stato con un occhio di disapprovazione. Nel caso in cui la scelta, però, ricadesse sull'interventismo, non mancherebbero per l'Unione Europea ulteriori ostacoli rappresentati dalla frammentazione interna: in tal caso avrebbe la preferenza un protezionismo comunitario o un protezionismo nazionale⁹²?

Queste dinamiche riguardanti le strategie di risposta dell'UE saranno oggetto del paragrafo successivo.

⁹² Pelleriti, G. *Inflation Reduction Act e sussidi ambientali: le sfide dell'Unione europea tra WTO e politica industriale verde*. Cit.

3.3 - Strategie di risposta dell'Unione Europea

Per quanto visto nel paragrafo precedente, al fine di salvaguardare la competitività delle proprie imprese a livello globale, l'UE è chiamata a fornire un'adeguata risposta alla inedita sfida commerciale imposta dai nuovi standard statunitensi sul doppio fronte della produzione digitale e ambientale.

Sebbene le criticità da affrontare siano state chiaramente individuate e vi sia un consenso tutto sommato unanime sui temi da affrontare con priorità, permane tuttavia una marcata difficoltà sia nella sintesi dei contenuti delle contromisure da implementare, sia nel coordinamento comunitario per renderle operative.

Risulta fin da subito evidente la difficoltà, a livello europeo, di raggiungere un'opinione comune e condivisa tra i diversi Stati membri; difficoltà che è inevitabilmente figlia dell'assenza di un'unione fiscale comunitaria e quindi delle forti differenze nell'esposizione agli scambi commerciali con l'estero, che emergono tra i vari Paesi.

Il tema centrale affrontato nel corso del presente paragrafo verterà sui nodi che devono essere affrontati a livello comunitario riguardanti essenzialmente le modalità di intervento e il ruolo da assegnare ai singoli Stati membri: si intende procedere attraverso un approccio dialogico bottom-up, atto ad accordare una maggiore autonomia decisionale ai singoli Stati, oppure imponendo un intervento strutturale verticale di tipo top-down, gestito direttamente dai vertici istituzionali dell'Unione Europea⁹³?

La decisione su quest'ultimo punto ha una portata rilevante, poiché lasciare ampia libertà di azione ai singoli Paesi, potrebbe comportare il rischio di una possibile frammentazione del mercato unico. Sotto la spinta dei nazionalismi, l'utilizzo discrezionale, o comunque non coordinato, di eventuali aiuti di Stato potrebbe indurre tentazioni protezionistiche e accentuare così le disuguaglianze nazionali riducendo di molto la capacità negoziale dei singoli Stati membri e quindi le loro chance di competere con successo nel mercato globale.

⁹³ Pelleriti, G. (2024). *Inflation Reduction Act e sussidi ambientali: le sfide dell'Unione europea tra WTO e politica industriale verde*. Rivista di Diritto Bancario.

https://rivista.dirittobancario.it/sites/default/files/pdf_c/pelleriti_2024.pdf

D'altra parte, contrastare la minaccia dei potenziali effetti distorsivi derivanti dall'Inflation Reduction Act attraverso la costituzione di un coordinamento UE comunitario e centralizzato, sarebbe possibile soltanto neutralizzando quelle stesse spinte centrifughe di stampo nazionalistico presenti all'interno dei singoli Stati. Ma è solo attraverso quest'ultima opzione, cioè quella di intraprendere una solida integrazione tra le politiche economiche e industriali dei singoli Stati, che l'UE può tutelare la propria autonomia operativa nel mercato globale, realizzare la sua aspirazione di sviluppare competenze competitive nell'ambito delle tecnologie sostenibili e, infine, supportare il percorso verso la neutralità climatica.

La preferenza sembra dunque ricadere su un rafforzamento degli organismi di controllo centrale europeo, al fine di coordinare sforzi e risorse per mettere in atto un'azione strategica integrata e attrezzarsi così a sostenere una trattativa aperta, ma unitaria, con la controparte statunitense.

Uno dei punti fermi della risposta europea si basa sul fatto che l'UE è assolutamente intenzionata a non deteriorare le relazioni commerciali con gli Stati Uniti d'America e, di rimando, pensa che non sia interesse di nessuna delle due sponde atlantiche iniziare una battaglia sui sussidi. Così, la Commissione Europea lavora per raffinare la proposta normativa del *Green Deal Industrial Plan (GDIP)* introducendo il *Temporary Crisis and Transition Framework*, che ha il fine di andare a disinnescare le eventuali pressioni interne, proponendo un piano industriale che punti a rafforzare la stabilità e la competitività europee, minacciate dai provvedimenti dell'IRA, e allo stesso tempo tenti di rimodulare una base industriale per la transizione verde in Europa⁹⁴.

Parallelamente, viene anche affermata la volontà di consolidare strutturalmente la posizione dell'Europa in ambito internazionale, passando da un'ottica temporanea ed emergenziale ad una prospettiva "normalizzata" di lungo periodo, con cui declinare le azioni attuative per accelerare la transizione verso le zero emissioni nette entro i tempi stabiliti dall'Accordo di Parigi.

⁹⁴ Crescentini, L. *La risposta dei paesi europei all'Inflation Reduction Act*. Cit.

La strategia è quindi duplice: l'Unione Europea punta a muoversi in un equilibrio tra cavalcare le opportunità e contestare le criticità derivanti dall'azione promossa dagli USA. Se da un lato, infatti, il tentativo di tutelarsi è ben lontano dal conformarsi, in quanto UE, al nuovo inedito modello “sussidiato” statunitense, dall'altra, tuttavia, non vi è alcuna contestazione formale portata avanti dall'UE nei confronti della possibile violazione delle regole internazionali al WTO; azione che viene invece promossa da altri grandi player commerciali internazionali come ad esempio la Cina⁹⁵.

Il piano industriale, sviluppatosi sulla base dei precedenti *European Green Deal* e *REPower EU*, è stato annunciato dalla presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen in occasione del suo intervento tenutosi durante il *World Economic Forum* a Davos nel gennaio 2023⁹⁶.

Il *GDIP*, ambizioso nella struttura e negli intenti, delinea adesso le procedure operative e descrive dettagliatamente le attività da intraprendere per raggiungere gli obiettivi di stabilità industriale europea. Il Piano si articola intorno a quattro *pilastri*: semplificazione dell'apparato normativo, accessibilità più rapida ai fondi di finanziamento, miglioramento delle competenze specifiche e, infine, rafforzamento delle reti di cooperazione per la resilienza della catena di approvvigionamento⁹⁷.

Al fine di promuovere e accelerare la transizione verde, il primo pilastro del nuovo Piano industriale prevede che il quadro normativo riguardante la produzione di tecnologie pulite - dalle autorizzazioni necessarie ad avviare il processo, al reperimento delle materie prime -, sia strutturato in modo snello, rapido e intuitivo, per garantire, nell'immediato, la necessaria stabilità dell'intera catena di approvvigionamento delle materie prime. Le strategie proposte in questo senso, si concretizzano nell'introduzione di tre

⁹⁵ World Trade Organization. (2024). *DS623: United States – Certain tax credits under the Inflation Reduction Act*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm

⁹⁶ European Commission. (2023). *Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum (Davos)*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232

⁹⁷ European Commission. (2023). *Communication: a Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en

provvedimenti: il *Net-Zero Industry Act*, il *Critical Raw Materials Act* e una riforma del mercato elettrico dell'UE⁹⁸.

Il *Net-Zero Industry Act* rappresenta la proposta normativa volta a rivoluzionare l'industria a livello comunitario e indirizzarla verso la minimizzazione delle emissioni nette. Lo scopo ultimo che traspare dal disegno di legge è l'autonomia industriale europea nei settori chiave per la transizione: affinché ciò sia possibile deve essere, dunque, ridotta la dipendenza dalle importazioni estere di tecnologie e di strumenti necessari per raggiungere la neutralità climatica. L'obiettivo, in termini quantitativi, prevede l'installazione di nuovi impianti industriali per la produzione interna dell'energia rinnovabile che assicuri il soddisfacimento del fabbisogno europeo per almeno per il 40% entro il 2030, destinati dunque alla produzione di batterie e altri sistemi di accumulo innovativi, tecnologie per la cattura e lo stoccaggio di carbonio, pannelli solari, turbine eoliche.

Poi, per garantire il contenimento dei costi di approvvigionamento dei materiali coinvolti nella produzione delle energie rinnovabili e per agevolare la catena di fornitura delle materie prime considerate critiche, viene proposto un piano complementare al precedente: il *Critical Raw Materials Act*⁹⁹. Comprendendo l'importanza di questi materiali, nell'ottica di mettere in atto un'efficace transizione energetica, la Commissione Europea, attraverso questo disegno di legge, si impegna nel mantenimento della sicurezza dell'approvvigionamento, definendo stringenti vincoli sia per il reperimento interno che per la collaborazione con i Paesi fornitori ritenuti più affidabili e resilienti. Grande importanza viene, quindi, riservata alle partnership coinvolte nella supply chain e ai relativi accordi di libero scambio, in modo da promuovere e stimolare un dialogo più efficiente con produttori e fornitori¹⁰⁰.

⁹⁸ European Commission. (2023). *Communication: a Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en

⁹⁹ European Commission. (n.d.). *Critical Raw Materials Act*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

¹⁰⁰ Crescentini, L. *La risposta dei paesi europei all'Inflation Reduction Act*. Cit.

Emblematica in tale senso è la costituzione del *Critical Raw Materials Club*, come anche l'impegno nella formazione per l'estrazione, la raffinazione e il riciclaggio effettuati a livello europeo, mediante l'introduzione della *Raw Materials Academy*¹⁰¹.

Infine, per favorire la transizione e, allo stesso tempo, proteggere i consumatori e le imprese dalla volatilità dei costi dell'energia fossile tradizionale durante il periodo della transizione e migliorare l'integrazione progressiva delle fonti rinnovabili, viene proposta una profonda riforma dell'assetto del mercato elettrico europeo¹⁰².

Viene, inoltre, promosso l'investimento nell'innovazione tecnologica-green, più specificamente rivolta all'utilizzo di elementi ad alto potenziale trasformativo, essenziali per concretizzare gli sforzi di decarbonizzazione.

Col secondo pilastro si cerca di introdurre una maggiore accessibilità alle fonti di finanziamento UE pubbliche e private - sia a livello comunitario che nazionale - tramite la revisione dei regolamenti in materia di aiuti di Stato, pur senza cadere nella violazione del TFUE.

È prevista una maggiore duttilità per quanto riguarda la concessione di credito per il finanziamento dei settori ritenuti chiave e per i quali viene percepito come concreto il rischio di una possibile rilocalizzazione all'estero. In questo ambito, emblematica è l'introduzione del *Temporary Crisis and Transition Framework*. Il piano promuove una strategia di lungo termine, ben strutturata e proporzionata, in cui gli incentivi fiscali concessi vengono modulati in base alla necessità dei singoli progetti e ponderati a seconda dell'ente beneficiario richiedente, al fine di tutelare la parità delle condizioni nel mercato unico e garantire l'integrità comunitaria dei progetti stessi¹⁰³.

¹⁰¹ European Commission. (n.d.). *European Critical Raw Materials Act*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en

¹⁰² European Commission. (2023). *Commission proposes reform of the EU electricity market design to boost renewables, better protect consumers and enhance industrial competitiveness*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1591

¹⁰³ European Commission. (2023). *State aid: Commission adopts Temporary Crisis and Transition Framework to further support transition towards net-zero economy*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1563

La semplificazione apportata alla tradizionalmente austera e stringente normativa che disciplina gli aiuti di Stato messa in atto dall'UE per supportare il processo di transizione energetica e digitale, fornisce la misura dell'importanza della posta in gioco e di quanto le risorse pubbliche siano infine state ritenute irrinunciabili per il buon esito del piano industriale europeo. Tuttavia, proprio in quanto considerato come una sorta di *extrema ratio*, l'accesso al finanziamento pubblico - inteso come meccanismo strutturale - deve rimanere soggetto a rigorose restrizioni, poiché ha insito il rischio di poter essere concesso solo ai Paesi europei dotati di ampia capacità fiscale.

C'è infatti la convinzione che un'eccessiva liberalizzazione di agevolazioni pubbliche possa portare benefici solo nel brevissimo termine senza però consolidarsi una competitività strutturale di lungo periodo. Pertanto, qualsiasi riesame della disciplina sull'erogazione dei sussidi deve comunque essere orientato verso la tutela della concorrenza e del mercato unico e confrontarsi con la necessità di dover superare l'ostacolo di concrete diffidenze di risorse pubbliche da destinare ai piani industriali ed economici tra i diversi Stati UE.

È sotto queste premesse che si articola la proposta da parte della Commissione Europea del *European Sovereignty Fund*: uno strumento finanziario comune concepito proprio per tener conto del divario fiscale tra gli Stati e garantire un equo sostegno ai progetti nei settori strategici proposti a livello comunitario¹⁰⁴.

Questa proposta è stata oggetto di varie discussioni: se da un lato, infatti, l'idea di implementare nuovi strumenti è vista di buon occhio per il suo intento di andare a mantenere bassa la frammentazione all'interno del mercato unico, dall'altro viene osteggiata da alcuni Paesi che si oppongono ad una mutualizzazione generalizzata e ulteriore del rischio e all'erogazione arbitraria di debito comune. Tali divergenze mantengono questa iniziativa congelata ancora oggi in una fase di stallo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Pelleriti, G. (2024). *Inflation Reduction Act e sussidi ambientali: le sfide dell'Unione europea tra WTO e politica industriale verde*. Rivista di Diritto Bancario.

https://rivista.dirittobancario.it/sites/default/files/pdf_c/pelleriti_2024.pdf

¹⁰⁵ Ciotti, L. (2023). *L'unione Europea di fronte all'Inflation Reduction Act americano*. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-unione-europea-di-fronte-all-inflation-reduction-act-americano>

Nonostante vi sia sul tavolo l'opzione di costituire questo nuovo fondo dedicato, particolare enfasi viene tuttavia posta sui fondi già disponibili, quali *REpowerEU*, *InvestEU* e *Innovation Fund*: l'idea è quella di andarli a riorganizzare al fine di predisporli per l'erogazione di risorse a favore delle industrie impegnate nella realizzazione di progetti ambientali, nella ricerca e nell'innovazione tecnologica. A tal fine, è stata annunciata la creazione della *STEP - Strategic Technologies for Europe Platform* - una piattaforma pensata proprio per potenziare questi strumenti già disponibili e perfezionare, così, il coordinamento di tali risorse tra i programmi promossi a livello comunitario¹⁰⁶.

Le innovazioni multidisciplinari e multisettoriali, come quelle finalizzate alla riduzione degli impatti ambientali delle attività antropiche, comportano inevitabilmente implicazioni occupazionali che necessitano di essere governate. Si stima che in Europa la transizione energetica porterà a un incremento complessivo del 30% della forza lavoro. Considerata la natura tecnologica di questa trasformazione, si prevede una crescente domanda di profili professionali qualitativamente più evoluti, che dovrà essere sostenuta da un altrettanto poderosa quanto efficiente offerta formativa qualificata. Ed è proprio il tema della formazione dei giovani studenti e ricercatori orientata ad un'industria a zero emissioni nette - oltreché della riqualificazione professionale dei profili tradizionali - su cui si focalizza il terzo pilastro del *Green Deal Industrial Plan*, mediante l'istituzione dello *IFP- Formazione e Istruzione Professionale*¹⁰⁷.

Infine, col quarto e ultimo pilastro, si promuove il rafforzamento della cooperazione globale e del commercio internazionale secondo le regole del WTO, attraverso lo sviluppo di nuovi accordi di libero scambio e il rinnovo di quelli in corso con gli attuali partner internazionali. Il fine ultimo è quello di agevolare gli investimenti sostenibili e supportare la transizione verde grazie al rafforzamento delle reti internazionali di approvvigionamento. Si tratta, dunque, di andare ad implementare una strategia di politica commerciale fondata sul potenziamento delle infrastrutture e delle partnership esistenti, al fine di realizzare una rete relazionale più stabile e integrata. Dunque, l'introduzione del

¹⁰⁶ European Commission. (n.d.). *About the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)*. https://strategic-technologies.europa.eu/about_en

¹⁰⁷ European Commission. (n.d.). *Iniziative riguardanti l'istruzione e la formazione professionale*. <https://education.ec.europa.eu/it/education-levels/vocational-education-and-training/about-vocational-education-and-training>

Raw Materials Club - di cui sopra - deve essere letta sotto l'ottica di una ricerca di intenti comuni da realizzare, per mezzo di standard di sostenibilità condivisi.

In definitiva, sulla base di quanto visto, l'Europa cerca di bilanciare gli effetti derivanti dall'approvazione dell'Inflation Reduction Act fornendo una risposta fluida, che tenta di mitigare le preoccupazioni trasformandole in opportunità. Da un lato l'UE cerca la via di una trattativa atta a disinnescare, più che a contrastare, le pur concrete minacce di distorsione degli equilibri commerciali e delle regole sulla competitività internazionale; mentre dall'altro, cerca di convertire, quasi sfruttare, la paura provocata da tali minacce in un impulso costruttivo teso ad operare un'innovazione strutturale scorgendo, in questa situazione avversa, un'occasione di crescita comunitaria tanto in ambito tecnologico quanto in quello energetico.

Cambiando punto di vista, infatti, una sfida di questo tipo potrebbe stimolare un insieme di nazioni politicamente indipendenti ad emanciparsi dagli interessi individuali e a muoversi all'unisono tutte nella stessa direzione: il fatto che gli Stati Uniti stiano espandendo il mercato delle energie rinnovabili e delle tecnologie pulite non può che rappresentare per l'Europa, che ha regalato al mondo il metodo scientifico, l'occasione per mettersi in gioco e utilizzare le proprie conoscenze e competenze per proteggere e sviluppare la propria economia all'insegna della sostenibilità. Il *Green Deal* risulta così emblematico: il rafforzamento del piano industriale per una transizione verde è promosso per sviluppare un'infrastruttura energetica più efficace e resiliente che possa competere e al contempo collaborare e cooperare con quella transatlantica, al fine di migliorare il dialogo e garantire il maggior grado di efficienza complessivo nella transizione verso le zero emissioni nette¹⁰⁸.

In conclusione, la risposta dell'Unione Europea al disegno di legge statunitense resta in evoluzione. Se da un lato, infatti, la strategia infine elaborata, si articola in un insieme coerente di misure industriali, normative, diplomatiche e commerciali, in vista di una stabilità ed evoluzione di lungo periodo, dall'altra il progetto di un'Unione Europea unita

¹⁰⁸ Gros, D. *The EU and the US Inflation Reduction Act: no rose without thorns*. Cit.

e competitiva in un assetto globale in continua evoluzione deve scontrarsi con le proprie contraddizioni interne, sia politiche che strutturali.

Il successo della risposta europea dipende necessariamente dal rafforzamento - in senso comunitario - della propria autonomia strategica e, sotto quest'ottica, non può che essere fondamentale trovare un fronte d'azione comune che riduca quanto più possibile la frammentazione interna. Il futuro sostenibile e competitivo dell'economia europea dipenderà quindi dalla sua capacità di gestire le sfide globali come un'opportunità e di agire in modo da non rimanere indietro tanto nella transizione energetica, quanto nella competizione commerciale internazionale.

Capitolo 4 - IRA Oggi e le Prospettive Future: Impatti, Sfide e Sviluppi Attesi

L'approvazione dell'Inflation Reduction Act ha dato un forte impulso positivo all'evoluzione nella politica industriale e ambientale statunitense, principalmente in riferimento alla manifattura verde, sia in termini di investimenti sia in termini di occupazione. Nel 2023, infatti, è stato calcolato che il settore delle tecnologie pulite - batterie, veicoli elettrici, eolico e solare - negli USA sia arrivato a toccare il picco di 3,46 milioni di persone occupate nel settore, numero che rappresenta il triplo rispetto al tasso di crescita medio dell'occupazione complessiva a livello nazionale. I benefici non si sono limitati alla creazione di oltre 330 nuovi grandi progetti, che hanno previsto la creazione complessiva di 109.000 nuovi posti di lavoro, ma si estendono anche ai miglioramenti concreti nell'implementazione dell'efficienza energetica da parte dei cittadini, mediante, ad esempio, la richiesta di incentivi per veicoli elettrici da parte di oltre 200.000 statunitensi¹⁰⁹.

Il dipartimento USA del Tesoro evidenzia, inoltre, come il 75% degli investimenti erogati per la clean economy, riconducibili direttamente all'IRA, siano stati utilizzati come finanziamenti in energia pulita nelle "Energy Communities"¹¹⁰ e più in generale nelle comunità più svantaggiate del Paese¹¹¹. L'impegno verso la transizione energetica che va concretizzandosi è confermato anche da altri numeri: 35,3 GW di capacità solare aggiunta nel 2024, 69% degli investimenti successivi all'IRA nella produzione di batterie, 2,58 milioni di capacità produttiva di veicoli elettrici in un anno¹¹².

Il provvedimento, pur beneficiando internamente e all'estero del percorso evolutivo verso la transizione energetica, non manca tuttavia di criticità. Infatti, non solo alcuni dei progetti inizialmente annunciati non sono ancora stati attivati, ma incertezza normativa e

¹⁰⁹ Clean Jobs America. (2024). *Southern States drive job surge; 3.46 million Americans work in clean energy.* <https://e2.org/reports/clean-jobs-america-2024/>

¹¹⁰ Energy Communities: gruppo di soggetti che si riuniscono per produrre e condividere localmente energia prodotta da fonti rinnovabili.

¹¹¹ U.S. Department of the Treasury. (2024). *The Inflation Reduction Act: a place-based analysis - updates from Q3 and Q4 2023.* <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-act-a-place-based-analysis-updates-from-q3-and-q4-2023>

¹¹² Rhodium Group. (2025). *The state of US clean energy supply chains in 2025.* <https://www.cleaninvestmentmonitor.org/reports/us-clean-energy-supply-chains-2025>

commerciale pongono concreti limiti allo sviluppo di un pur così ambizioso progetto. In particolar modo, lo sviluppo dei settori delle tecnologie verdi, come anche quello degli electric vehicles (EV), dipenderà necessariamente dalla domanda effettiva che caratterizzerà tale mercato¹¹³.

Assolutamente non secondario è poi il tema della sostenibilità economica dell'IRA: per quanto gli investimenti possano essere incentivati, le finanze pubbliche devono essere pronte alla domanda, almeno in pari quantità. Il monitoraggio del PIL e degli effetti delle politiche fiscali si rendono necessari per provvedere alla stabilità di lungo periodo. La firma del presidente Biden dell'*ADVANCE Act*, nel luglio 2024, deve essere dunque intesa come un tentativo di supporto alle iniziative dettate dall'*Inflation Reduction Act*, ovvero come il mezzo di completamento, necessario per la continuità del processo di transizione verso le tecnologie pulite e di decarbonizzazione¹¹⁴.

Inoltre, deve essere considerata l'importanza di verificare che venga garantita l'equità nella distribuzione dei sussidi previsti, al fine di evitare la nascita di disuguaglianze sociali originatesi dalle misure del provvedimento.

Tutte criticità, queste, che peraltro non tengono ancora conto delle tensioni createsi a livello globale, sia a livello geopolitico che commerciale. Il discorso, ampiamente affrontato nei paragrafi precedenti, riguardante gli effetti, le reazioni e le risposte all'IRA da parte dell'Unione Europea, può infatti essere esteso, con le specifiche declinazioni, agli altri attori attivi nel commercio internazionale. La Cina, ad esempio, ha osservato con attenzione queste misure, nella consapevolezza dei potenziali squilibri economici che potrebbero causare. Il principale rischio insito in un provvedimento di tale portata è che la competizione prenda il completo sopravvento sulla cooperazione anche, e forse soprattutto, tra Paesi partner. La chiave, che separa il successo - o per meglio dire la concreta attuazione - della proposta di legge dal completo deterioramento del dialogo internazionale, sembra dunque essere in mano alla stabilità normativa e ad un attento quanto strategico equilibrio delle relazioni economiche globali.

¹¹³ Rhodium Group. *The state of US clean energy supply chains in 2025*. Cit.

¹¹⁴ Congress. (n.d.). *S.1111 – ADVANCE Act of 2023*. <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1111>

Il problema, in tal senso, sembra essere fondamentalmente di natura politica, se non addirittura, ideologica. Questo aspetto rende il futuro dell’Inflation Reduction Act tutt’altro che scontato. Difatti, le preoccupazioni circolanti solo qualche mese fa, in ordine ad un ipotetico drastico cambio di rotta nell’eventualità di una rielezione di Trump alla Presidenza americana, un’incognita intrisa di punti interrogativi sul futuro tanto commerciale quanto ambientale del pianeta, è oggi una realtà ben delineata. È noto, infatti, che già al suo primo giorno di mandato il neoeletto presidente abbia firmato una serie di ordini esecutivi su temi chiave di varia natura. Tra questi risulta l’*Executive Order 14162*, con titolo “*Putting America First in International Environmental Agreements*”, con cui dichiara in atto il processo di ritiro degli Stati Uniti dall’Accordo di Parigi¹¹⁵.

Seguendo la retorica insita nello slogan “*we will drill, baby drill*¹¹⁶”, Trump intende ricalibrare la politica energetica in funzione dell’industria legata alle fonti di energia fossile. È dunque chiara l’inversione di marcia: smantellamento dei regolamenti ambientali, dirottamento dei finanziamenti destinati alle clean-tech, a favore delle potenti aziende operanti nel settore degli idrocarburi, ben felici della ritrovata alleanza con il vertice della politica.

Fa riflettere la narrazione secondo cui tali azioni muovano dalla convinzione di andare a correggere gli errori commessi dall’amministrazione precedente, accusata innanzitutto di aver irresponsabilmente aumentato i prezzi dell’energia. Argomentazioni che, dati alla mano, risultano davvero difficili da sostenere. Infatti, nonostante la forte spinta verso la produzione e l’utilizzo di fonti rinnovabili, il 2024 ha fatto registrare record assoluti per gli Stati Uniti nella produzione domestica di gas e petrolio; fattore questo che ha quantomeno stabilizzato, se non ridotto, il prezzo dell’energia.

I provvedimenti messi in atto dalla nuova amministrazione, non si limitano ad una restaurazione operata solo sul fronte interno. Il rischio reale è quello che si affermi un

¹¹⁵ White House. (2025). *Putting America first in international environmental agreements*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>

¹¹⁶ Drill, baby, drill: slogan della campagna Repubblicana, utilizzato per la prima volta in occasione della Republican National Convention del 2008, dal Governatore del Maryland M. Steele; ormai integrata nella retorica dell’amministrazione Trump.

vero e proprio protezionismo energetico che non solo potrebbe sconvolgere gli equilibri commerciali internazionali, ma che potrebbe anche provocare una diretta e pericolosa contrazione dell'intero settore, portando a sua volta ad una potenziale perdita di competitività degli US nei confronti della già solida e ben oleata filiera tecnologico-industriale cinese, con gravi conseguenze in termini di perdite occupazionali.

Tanto screditato dall'amministrazione Trump, l'IRA in questo si era presentato come la possibilità per rientrare in carreggiata nella strada della competizione industriale con la Cina, riuscendo, almeno, a programmare piani industriali strategici supportati dagli incentivi fiscali di base pubblica, ispirandosi proprio alle logiche cinesi. Adesso, oltre all'ostilità politica interna, il settore delle rinnovabili si vede minacciato anche da una guerra di dazi commerciali proprio tra Cina e Stati Uniti. Per quanto distante dalle intenzioni del nuovo presidente americano, il mix di incertezza normativa, completo oltraggio interno e blocco parziale di importazioni dalla Cina di elementi essenziali quali i magneti e le terre rare rischiano di non soltanto aggravare la filiera interna di tecnologie green, a causa di una diminuzione di investitori dovuta a sua volta dal drastico aumento dei costi della produzione delle tecnologie pulite, ma anche e soprattutto di acuire ulteriormente il divario tecnologico a favore della Cina¹¹⁷.

Davanti alla domanda di tecnologie verdi, la cui tendenza è verso la crescita, la Cina si propone come leader globale nel ruolo di fornitore forte e preparato, al fine di favorire la transizione sostenibile. Dunque, l'ideologia di Trump fondata sul conservatorismo energetico, sarà davvero la chiave per “rendere l'America di nuovo grande”? Lungi da questo elaborato andare ad analizzare gli intenti della nuova amministrazione statunitense, rimangono fatti reali l'abrogazione di specifici atti dell'Inflation Reduction Act e il completo dissenso del neopresidente nei confronti della transizione energetica pulita.

Per quanto riguarda la sanità pubblica, in linea con la stessa ideologia di conservatorismo, Trump ha tagliato i fondi previsti dall'IRA, attraverso la firma, sempre effettuata il 20

¹¹⁷ Geraci, A. (2025). *Lo smantellamento dell'Inflation Reduction Act e la perdita di competitività con la Cina*. Geopolitica.info. <https://www.geopolitica.info/transizione-energetica-usa-cina/>

gennaio 2025, dell'*Executive Order 14154*, con titolo “*Unleashing American Energy*”¹¹⁸. Inoltre, recentemente, i repubblicani hanno portato una proposta legislativa di tagli a *Medicaid* e all’*Affordable Care Act*, che si stima possano avere effetti drasticamente negativi in termini di copertura medico-sanitaria e crescita di cittadini non assicurati. Tale tipo di provvedimento, seppur benefico per il deficit federale porterebbe incidere negativamente sul benessere di milioni di persone, per l’evidente ostacolo creato all’accesso alle cure, oltretché cadere in potenziali forti violazioni legali, come l’*Impoundment Control Act*¹¹⁹.

Dunque, seppur minacciato e parzialmente abrogato, l’Inflation Reduction Act è ad oggi in vigore e rimane, attualmente come ai suoi albori, oggetto di svariati dibattiti e controversie tanto a livello legale quanto a livello politico, tanto a livello nazionale quanto a livello globale.

¹¹⁸ White House. (2025). *Unleashing American Energy*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>

¹¹⁹ Congressional Budget Office. (2025). *Letter to Senators Wyden and Pallone*. https://www.cbo.gov/system/files/2025-05/Wyden-Pallone_Letter.pdf

Conclusioni

Al netto dell'analisi svolta, per quanto l'Inflation Reduction Act si configuri come la risposta più strutturata finora elaborata dagli Stati Uniti per affrontare la sfida della decarbonizzazione senza sacrificare l'indipendenza produttiva e la leadership internazionale, rimane oggetto di svariate controversie, specialmente nei tempi più recenti, e talmente minacciato da essere stato parzialmente abrogato dalla nuova amministrazione Trump, insediatisi ad inizio 2025. Si è mostrato, infatti, come l'IRA superi l'idea di essere una mera legge ambientale, ma che rappresenti, invece, un ambizioso progetto di politica economica, strategica e industriale, che punta a rilanciare la crescita statunitense, sfruttando la transizione energetica come leva di competitività.

L'approccio pragmatico che lo caratterizza, fondato su ingenti incentivi fiscali e risorse pubbliche, ha dato un forte impulso alla riconversione industriale. L'IRA segna, infatti, un significativo cambio di paradigma nella politica economica statunitense, attirando investimenti e stimolando l'occupazione in settori chiave dell'economia verde. In questo senso l'IRA si connota come esempio emblematico del futuro della governance climatica ed economica globale. Tuttavia, la sua efficacia e sostenibilità nel lungo periodo, dipenderanno da fattori non trascurabili: stabilità dell'assetto politico interno, capacità di ponderazione delle necessità di coesione sociale con quelle richieste dalla transizione energetica, cooperazione e collaborazione a livello internazionale e, soprattutto, sostenibilità finanziaria.

Per questi stessi motivi rimane dubbia anche la replicabilità del modello: la distribuzione non sempre equa dei benefici, le frizioni interne tra gli Stati federali, le tensioni politiche latenti e la dipendenza da tecnologie ancora immature ne mettono in discussione la solidità. L'attuazione del provvedimento ha spinto, infatti, altri attori attivi sulla scena internazionale, come l'Unione Europea, a rispondere e a rivedere la propria strategia industriale. Confrontando Inflation Reduction Act e *Green Deal Industrial Plan* risulta evidente la divergenza insita a livello di governance e nel rapporto tra la sostenibilità ambientale e la politica economica. Questo sottolinea la complessità delle dinamiche economiche e geopolitiche globali, tatticamente diverse nella loro forma attuativa ma strategicamente omogenee rispetto ai fini perseguiti, e perciò bisognose di una più intensa

cooperazione internazionale, volta a trovare un compromesso accettabile per tutti gli attori coinvolti.

Il provvedimento statunitense, sebbene abbia già mostrato diversi effetti positivi per quanto riguarda la transizione energetica strutturale, potrà essere valutato pienamente solo nel medio-lungo termine. Tuttavia, è proprio l'esistenza nel medio-lungo periodo dello stesso IRA ad essere messa in discussione: le tensioni commerciali, la stabilità politica interna e le riflessioni sistemiche anche in altre economie avanzate pongono seri dubbi sull'effettiva stabilità della legge.

In conclusione, l’Inflation Reduction Act rimane ad oggi una misura legislativa di portata storica, la cui evoluzione – o involuzione – nel futuro, delineerà il ruolo degli Stati Uniti nelle relazioni politiche e commerciali internazionali, nonché il destino complessivo della transizione verde nella prospettiva globale: l’obiettivo rimarrà ancora renderla equa, efficace e sostenibile?

Referenze

American Lung Association. (2023). *Reviewing the IRA one year later.* <https://www.lung.org/blog/ira-healthcare-policy-review>

Arnold Ventures. (2022). *3 ways drug pricing reforms in Congress will help people.* <https://www.arnoldventures.org/stories/3-ways-drug-pricing-reforms-in-congress-will-help-people>

Assistant Secretary for Planning and Evaluation. (2023). *Medicare drug price negotiation program: understanding development and trends in utilization and spending for the selected drugs.* <https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/documents/4bf549a55308c3aadc74b34abcb7a1d1/ira-drug-negotiation-report.pdf>

Bounds, A. (2022). *EU accuses US of breaking WTO rules with green energy incentives.* Financial Times. <https://www.ft.com/content/de1ec769-a76c-474a-927c-b7e5aeff7d9e>

Centers for Medicare & Medicaid Services. (2015). *Medicare & Medicaid milestones: 1937-2015.* US Department of Health and Human Services. <https://www.cms.gov/About-CMS/Agency-Information/History/Downloads/Medicare-and-Medicaid-Milestones-1937-2015.pdf>

Centers for Medicare and Medicaid Services. (2021). *Una breve occhiata a medicare.* <https://www.medicare.gov/sites/default/files/2021-09/11514-I-A-Quick-Look-at-Medicare.pdf>

Ciotti, L. (2023). *L'unione Europea di fronte all'Inflation Reduction Act americano.* <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-unione-europea-di-fronte-all-inflation-reduction-act-americano>

Clean Jobs America. (2024). *Southern States drive job surge; 3.46 million Americans work in clean energy.* <https://e2.org/reports/clean-jobs-america-2024/>

Committee for a Responsible Federal Budget (CRFB). (2022). *What's in the Inflation Reduction Act?* <https://www.crfb.org/blogs/whats-inflation-reduction-act>

Committee for a Responsible Federal Budget (CRFB). (n.d.). *CBO scores IRA with \$238 Billion of deficit reduction.* <https://www.crfb.org/blogs/cbo-scores-ira-238-billion-deficit-reduction>

Congress. (n.d.). *H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022.* <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>

Congress (n.d.). *The Inflation Reduction Act is building a clean energy economy and good-paying jobs.* <https://www.congress.gov/118/meeting/house/115970/documents/HHRG-118-II00-20230622-SD008.pdf>

Congress. (n.d.). *S.1111 – ADVANCE Act of 2023.* <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1111>

Congressional Budget Office. (2022). *Prescription Drugs: spending, use, and prices.* <https://www.cbo.gov/publication/57772>

Congressional Budget Office (CBO). (2022). *Estimated Budgetary Effects of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022.* https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf

Congressional Budget Office. (2025). *Letter to Senators Wyden and Pallone.* https://www.cbo.gov/system/files/2025-05/Wyden-Pallone_Letter.pdf

Congressional Budget Office. (n.d.). *Budget and Economic Data.* <https://www.cbo.gov/data/budget-economic-data>

Crescentini, L. (2023). *La risposta dei paesi europei all'Inflation Reduction Act*. Affari Internazionali. <https://www.affarinternazionali.it/la-risposta-dei-paesi-europei-allinflation-reduction-act/>

Energy Innovation. (2022). *Updated Inflation Reduction Act modeling using the energy policy simulator*. <https://energyinnovation.org/wp-content/uploads/2022/08/Updated-Inflation-Reduction-Act-Modeling-Using-the-Energy-Policy-Simulator.pdf>

Environmental Defense Fund. (n.d.). *Environmental Defense Fund*. <https://www.edf.org/>

European Commission. (2022). *EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council*.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/statement_22_7516/STATEMENT_22_7516_EN.pdf

European Commission. (2023). *Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum (Davos)*.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232

European Commission. (2023). *The Green Deal Industrial Plan: putting Europe's net-zero industry in the lead*.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510

European Commission. (2023). *Communication: a Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en

European Commission. (n.d.). *Iniziative riguardanti l'istruzione e la formazione professionale*. <https://education.ec.europa.eu/it/education-levels/vocational-education-and-training/about-vocational-education-and-training>

European Commission. (n.d.). *About the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)*. https://strategic-technologies.europa.eu/about_en

European Commission. (2023). *State aid: Commission adopts Temporary Crisis and Transition Framework to further support transition towards net-zero economy*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1563

European Commission. (2023). *Commission proposes reform of the EU electricity market design to boost renewables, better protect consumers and enhance industrial competitiveness*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1591

European Commission. (n.d.). *European Critical Raw Materials Act*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en

European Commission. (n.d.). *Critical Raw Materials Act*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

European Parliament. (2019). *L'UE e l'Accordo di Parigi: verso la neutralità climatica*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20191115STO66603/l-ue-e-l-accordo-di-parigi-verso-la-neutralita-climatica>

Federal Reserve Board. (n.d.). *Economy at a glance: Inflation – PCE*. <https://www.federalreserve.gov/economy-at-a-glance-inflation-pce.htm>

Flax, R. (2021). *Inflazione in USA ai livelli di 10 anni fa, quanto durerà?* Start Magazine. <https://www.startmag.it/economia/inflazione-in-usa-ai-livelli-di-10-anni-fa-quanto-durera/>

Gabellini, G. (2023). *Inflation Reduction Act: l'Europa sotto assedio statunitense*. L'AntiDiplomatico. https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-inflation_reduction_act_leuropa_sotto_assedio_statunitense/5871_48757/

Geraci, A. (2025). *Lo smantellamento dell'Inflation Reduction Act e la perdita di competitività con la Cina*. Geopolitica.info. <https://www.geopolitica.info/transizione-energetica-usa-cina/>

Gros, D. (2025). *The EU and the US Inflation Reduction Act: no rose without thorns*. (IEP@BU Working Paper Series). Bocconi University. https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/IEP%40BU_WP01_0_NoRoseWithoutThorns_correct.pdf

Gustafsson, L., & Nuzum, R. (2021). *The case for drug-pricing Reform: the cost of inaction*. <https://www.commonwealthfund.org/blog/2021/case-drug-pricing-reform-cost-inaction>

International Energy Agency. (2023). *World Energy Outlook 2023*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>

International Energy Agency. (n.d.). *Energy system of United States*. <https://www.iea.org/countries/united-states>

Internal Revenue Service (IRS). (n.d.). *IRS Inflation Reduction Act strategic operating plan*. <https://www.irs.gov/about-irs/irs-inflation-reduction-act-strategic-operating-plan>

Joint Economic Committee Democrats (JEC). (n.d.). *The Inflation Reduction Act will fight inflation and lower costs for Americans*. <https://case.house.gov/uploadedfiles/the-inflation-reduction-act-will-fight-inflation-and-lower-costs-final.pdf>

Kansteiner, F. (2023). *Drugs from J&J, Merck, Novartis, BMS and more set for first round of Medicare price negotiations: CMS*. Fierce Pharma.

<https://www.fiercepharma.com/pharma/medicare-unveils-list-10-drugs-set-price-negotiations-under-ira>

Leber, R. (2022). *Fight climate change. End fossilflation.* Vox.
<https://www.vox.com/science-and-health/2022/8/12/23290488/fight-climate-change-end-fossil-fuel-inflation>

Medicaid.gov. (n.d.). *Program History and prior initiatives.*
<https://www.medicaid.gov/about-us/program-history>

MEF. (2023). *Incontro Giorgetti-Le Maire: serve strategia europea per affrontare dossier comuni.* <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Incontro-Giorgetti-Le-Maire-serve-strategia-europea-per-affrontare-dossier-comuni/>

National Archives. (n.d.). *Medicare and Medicaid Act (1965).*
<https://www.archives.gov/milestone-documents/medicare-and-medicaid-act>

National Resources Defense Council (NRDC). (2022). *Inflation reduction Act: a big step toward a climate-safe future.* <https://www.nrdc.org/resources/inflation-reduction-act-big-step-toward-climate-safe-future>

Pelleriti, G. (2024). *Inflation Reduction Act e sussidi ambientali: le sfide dell'Unione europea tra WTO e politica industriale verde.* Rivista di Diritto Bancario.
https://rivista.dirittobancario.it/sites/default/files/pdf_c/pelleriti_2024.pdf

REPEAT Project. (2022). *Preliminary Report: the climate and energy impacts of the Inflation Reduction Act.*

https://repeatproject.org/docs/REPEAT_IRA_Preliminary_Report_2022-08-04.pdf

Rhodium Group. (2022). *A turning point for US climate progress: assessing the climate and clean energy provisions in the Inflation Reduction Act.*
<https://rhg.com/research/climate-clean-energy-inflation-reduction-act>

Rhodium Group. (2025). *The state of US clean energy supply chains in 2025*. <https://www.cleaninvestmentmonitor.org/reports/us-clean-energy-supply-chains-2025>

Roy, N., Burtraw, D., Rennert, K. (2022). *Retail Electricity Rates under the Inflation Reduction Act of 2022*. Resources for the future. <https://www.rff.org/publications/issue-briefs/retail-electricity-rates-under-the-inflation-reduction-act-of-2022/>

Saul, J. (2023). *Goldman sees Biden's clean-energy law costing US \$1.2 trillion*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-23/goldman-sees-biden-s-clean-energy-law-costing-us-1-2-trillion>

Senate Committee on Finance. (2019). *Description of the Chairman's Mark for the Prescription Drug Pricing Reduction of 2019*. <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/FINAL%20Description%20of%20the%20Chairman's%20Mark%20for%20the%20Prescription%20Drug%20Pricing%20Reduction%20Act%20of%202019.pdf>

Smith, A. B. (2023). *2022 US billion-dollar weather and climate disasters in historical context*. NOAA Climate.gov. <https://www.climate.gov/news-features/blogs/beyond-data/2022-us-billion-dollar-weather-and-climate-disasters-historical>

Social Security. (n.d.). *Medicare Modernization Act*. [https://www.ssa.gov/privacy/pia/Medicare%20Modernization%20Act%20\(MMA\)%20FY07.htm](https://www.ssa.gov/privacy/pia/Medicare%20Modernization%20Act%20(MMA)%20FY07.htm)

Solar Energy Industries Association (SEIA). (2022). *Impact of the Inflation Reduction Act*. <https://seia.org/research-resources/impact-inflation-reduction-act/>

Solar Energy Industries Association (SEIA). (2025). *Solar Market insight report*. <https://seia.org/research-resources/us-solar-market-insight/>

United Nations. (2015). *Paris Agreement.*
https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2021). *The long-term strategy of the United States: pathways to Net-zero greenhouse gas emissions by 2050.* <https://unfccc.int/documents/308100>

U.S. Democrats Senate. (2022). *The Inflation Reduction Act of 2022: one-page summary.*
https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

U.S. Department of Commerce. (2022). *US-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council.* <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/us-eu-joint-statement-trade-and-technology-council>

U.S. Department of Energy. (2023). *Job creation and economic growth.*
<https://www.energy.gov/eere/job-creation-and-economic-growth>

U.S. Department of the Treasury. (2022). *Statement by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the passage of the Inflation Reduction Act of 2022.*
<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0920>

U.S. Department of the Treasury. (2024). *The Inflation Reduction Act's benefits and costs.* <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-acts-benefits-and-costs>

U.S. Department of the Treasury. (2024). *The Inflation Reduction Act: a place-based analysis - updates from Q3 and Q4 2023.* <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-act-a-place-based-analysis-updates-from-q3-and-q4-2023>

U.S. Department of the Treasury. (2024). *US Department of the Treasury releases proposed rules for Corporate Alternative Minimum Tax to address significant Corporate*

Tax avoidance by companies with \$1 Billion or more in annual profit.
<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2574#:~:text=Treasury's%20NPRM%20would%20implement%20the,including%20%2420%20billion%20in%202025>

Valero, J., & Deutsch, J. (2022). *EU assessing if US Inflation Act in breach of WTO rules.* Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-10/eu-is-assessing-if-us-inflation-act-in-breach-of-wto-rules>

VoxEu. (2023). *The US Inflation Reduction Act: how the EU is affected and how it should react.* <https://cepr.org/voxeu/columns/us-inflation-reduction-act-how-eu-affected-and-how-it-should-react>

White House. (2022). *Justice40 Initiative.* <https://bidenwhitehouse.archives.gov/environmentaljustice/justice40/#:~:text=For%20the%20first%20time%20in,by%20underinvestment%20and%20overburdened%20by>

White House. (2025). *Putting America first in international environmental agreements.* <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>

White House. (2025). *Unleashing American Energy.* <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>

World Economic Forum. (2023). *World Economic Forum Annual Meeting 2023: meeting overview.* <https://www.weforum.org/meetings/world-economic-forum-annual-meeting-2023/about/meeting-overview/>

World Trade Organization. (2024). *DS623: United States – Certain tax credits under the Inflation Reduction Act.* https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm