ASTRID FORUM

Rivista Quadrimestrale
di Studi e Ricerche



n.2

Luglio 2026

SOMMARIO

L'Unione Europea in un mondo che cambia 3
di G. Amato, F. Bassanini e M. Messori

For a European energy policy 47
di C. De Vincenti, A. Macchiati e P. Ranci

I prezzi dell'energia elettrica: nodi strutturali e questioni aperte 97
di C. Belforti, A. Macchiati e R. Vitelli

Tecnologie quantistiche: profili tecnologici, scenari geopolitici e prospettive per l'Italia 127
di G. Trotta

La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025) 157
di C. Fusaro

La riforma elettorale e i custodi della Costituzione 179
di M. Villone

Leggi elettorali: il Rosatellum e i motivi che ne rendono necessaria la revisione 207
di G. Tarli Barbieri

Diritto alla salute e costituzionalizzazione dell'IVG in Europa tra corti e carte: alcune riflessioni di diritto comparato 219
di D. E. Tosi

Note critiche sul principio di risultato nel Codice dei contratti pubblici 245
di F. F. Guzzi

Rivista scientifica di studi e ricerche di natura interdisciplinare. Pubblicazione in formato digitale della Fondazione Astrid-ETS

Rivista iscritta in data 14 maggio 2026 al n. 53/2026 del Registro Stampa del Tribunale di Roma
In attesa di ISSN

Numero 2 – Anno 2026

I contributi di questa Rivista, secondo le previsioni del Codice etico, sono sottoposti alla valutazione di almeno un revisore nella forma della *double blind peer review* ovvero della *single blind peer review*; in casi eccezionali opportunamente segnalati in nota, il Codice etico consente la pubblicazione di contributi non referati.

La Rivista si conforma alle linee guida stabilite dalla *Committee on Publication Ethics* (COPE), nel rispetto del Codice etico consultabile in: https://www.astrid-online.it/static/upload/codi/codice-etico-astrid-forum.pdf.

Ogni riflessione e ogni suggerimento sono i benvenuti, nello spirito di una comunità scientifica aperta e partecipata. Per ogni informazione in merito all'invio dei contributi è possibile contattare la Rivista all'indirizzo: redazione.astridforum@astrid-online.it

Direttore responsabile
Stefano Menichini

Direttore scientifico
Franco Bassanini

Comitato di direzione:
Giuseppe Coco, Vincenzo Cerulli Irelli, Giovanna De Minico, Claudio De Vincenti, Filippo Donati, Anna Genovese, Giuseppe Italiano, Amedeo Lepore, Antonio Manganelli, Antonio Perrucci, Cesare Pinelli, Nicoletta Rangone, Aldo Sandulli, Lorenzo Spadacini, Luisa Torchia, Giuseppe Travaglini, Claudia Tubertini, Alberto Zanardi

Comitato scientifico:
Giuliano Amato, Gregorio Arena, Enzo Balboni, Stefania Bariatti, Massimo Bordignon, Marco Buti, Marco Cammelli, Carlo Cambini, Mimmo Carrieri, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Giuseppe Coco, Paolo Costa, Marco D'Alberti, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Maurizio Dècina, Paolo Feltrin, Alfonso Fuggetta, Franco Gallo, Piero Giarda, Giuseppe Italiano, Marco Leonardi, Mario Libertini, Massimo Luciani, Alfredo Macchiati, Andrea Manzella, Oreste Massari, Bernardo Giorgio Mattarella, Mario Rosario Mazzola, Francesco Merloni, Marcello Messori, Giulio Napolitano, Alessandro Natalini, Fabrizio Onida, Pier Carlo Padoan, Alessandro Pajno, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Giuseppe Pisauro, Franco Pizzetti, Alberto Quadrio Curzio, Pippo Ranci, Cesare Salvi, Domenico Sorace, Gian Luigi Tosato, Tiziano Treu, Adriana Vigneri, Massimo Villone

Capo della Redazione
Lorenzo Spadacini

Comitato di redazione
Alessandro Augurio, Marzia Gandiglio, Luca Megale, Gordon A. Mensah, Alessandra Miraglia, Loredana Parpaglioni, Andrea Ramazzotti, Lorenzo Spadacini

ASTRID
Ente di ricerca del Terzo Settore
Corso Vittorio Emanuele II 142, 00186 Roma – tel. 39066810261 – redazione.astridforum@astrid-online.it – www.astrid.eu
Roma, Luglio 2026

L'Unione Europea in un mondo che cambia*

*Giuliano Amato, Franco Bassanini e Marcello Messori***

TITOLO IN INGLESE: THE EUROPEAN UNION IN A CHANGING WORLD

ABSTRACT (IN ENGLISH). The article is the introduction to a collection of fifteen papers on key issues in European policy, currently being published. It begins with the observation that the European Union now finds itself at the centre of a perfect storm, brought about by geopolitical and geo-economic upheavals of extraordinary magnitude: the artificial intelligence revolution and technological competition, the acceleration of climate change, the competitive challenge triggered by China and other emerging economies, the demographic decline and an ageing population, the crisis of the international organisations and the global system of international relations, the intensification and spread of political and military conflicts and the growing risks to its defence and security. Preparing to cope with these upheavals is a titanic challenge for everyone. But for Europe, it is even more so than for others: due to the accumulated delays in technological and economic competition caused by the failure to restructure an industrial specialisation model based predominantly on mature technologies and traditional services; due to the shortage of energy resources and strategic raw materials; due to its 'lack of independence' from the US in the field of defence and security; and due to a more rapid demographic decline, linked to the difficulty (for ideological and cultural reasons) of offsetting the ageing population with adequate inflows of migrants. The authors argue that no Member State, on its own, possesses the scale and resources necessary to address these challenges. A qualitative leap in European integration is therefore required, based on common policies for defence and security, innovation, digitalisation, energy, industrial and trade policy, competition, European public goods and debt sustainability. The article summarises the main

---

* Il testo qui pubblicato costituisce la Introduzione al libro di ASTRID, *L'Europa in un mondo che cambia*, a cura di G. Amato, F. Bassanini e M. Messori, in corso di stampa presso l'editore Passigli, Firenze 2026. I riferimenti sono ai diversi paper raccolti nel libro, in parte pubblicati nel precedente e nel presente numero di *Astrid Forum*.

Il testo non è stato sottoposto a *peer review* per decisione del Comitato di direzione della Rivista.

** Giuliano Amato è Presidente emerito della Corte Costituzionale, già Presidente del Consiglio dei Ministri e professore presso "Sapienza" Università di Roma; Franco Bassanini è Presidente della Fondazione Astrid, già professore presso "Sapienza" Università di Roma, parlamentare (1979-2006), Ministro della Funzione pubblica (1996-2001) e Presidente di Cassa Depositi e Prestiti (2008 – 2015). Marcello Messori è Professore Poste Italiane presso lo Schuman Centre dell'Istituto Universitario Europeo, non-resident Fellow presso lo IEP-Bocconi.

proposals drawn up by the Astrid study group and examines their feasibility without amending the Treaties, analysing in particular the instruments that can be used to launch European policies by qualified majority (Article 122 TFEU, enhanced cooperation, intergovernmental agreements, coalitions of the willing) and to finance them (a permanent central fiscal capacity, new issues of European debt, more effective use of ESM and EIB resources, coordination of state aid, mobilisation of European private savings). According to the authors, the suggested innovations could enable the Union to avert decline by combining strategic autonomy, competitiveness, environmental sustainability and social inclusion, whilst preserving the essential features of its liberal-democratic model and its soft power.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Si tratta della introduzione a un libro, in corso di stampa, che raccoglie quindici saggi su alcuni nodi cruciali delle politiche europee. Muove dalla constatazione che l'Unione europea si trova oggi al centro di una tempesta perfetta, prodotta da sconvolgimenti geopolitici e geoeconomici di straordinaria portata: la rivoluzione dell'intelligenza artificiale e la competizione tecnologica, l'accelerazione del cambiamento climatico, la sfida competitiva della Cina e delle altre economie emergenti, il crollo demografico e l'invecchiamento della popolazione, i movimenti migratori di massa, la crisi delle organizzazioni internazionali e del sistema globale delle relazioni internazionali, l'acuirsi e l'estendersi dei conflitti politici e militari e i rischi per la sua difesa e sicurezza. Attrezzarsi per far fronte a questi sconvolgimenti è una sfida titanica per tutti. Ma per l'Europa lo è più degli altri: per i ritardi accumulati nella competizione tecnologica ed economica a causa della mancata riconversione di un modello di specializzazione industriale prevalentemente basato su tecnologie mature e su servizi tradizionali; per la carenza di risorse energetiche e di materie prime strategiche; per la "non indipendenza" dagli USA nel campo della difesa e della sicurezza; per un più rapido declino demografico, correlato alla difficoltà (per ragioni ideologiche e culturali) di compensare l'invecchiamento della popolazione con adeguati flussi migratori in entrata. Gli autori sostengono che nessuno Stato membro dispone, da solo, delle dimensioni e delle risorse necessarie per rispondere a tali sfide. Occorre quindi un salto di qualità nell'integrazione europea, fondato su politiche comuni per la difesa e la sicurezza, l'innovazione, il digitale, l'energia, la politica industriale e commerciale, la concorrenza, i beni pubblici europei e la sostenibilità del debito. L'articolo sintetizza le principali proposte elaborate dal gruppo di studio Astrid e ne esamina la fattibilità a Trattati invariati, analizzando in particolare gli strumenti che possono essere utilizzati per il varo di politiche europee a maggioranza qualificata (art. 122 TFUE, cooperazioni rafforzate, accordi intergovernativi, coalizioni di volenterosi) e per il loro finanziamento (capacità fiscale centrale permanente, nuove

emissioni di debito europeo, uso più efficace delle risorse del MES e della BEI, coordinamento degli aiuti di Stato, mobilitazione del risparmio privato europeo). Le innovazioni suggerite potranno, secondo gli Autori, mettere l'Unione in condizione di evitare il declino, combinando autonomia strategica, competitività, sostenibilità ambientale e inclusione sociale, e preservando i tratti essenziali del suo modello liberaldemocratico e del suo soft power.

SOMMARIO: Premessa: l'Europa nella tempesta; 1. I problemi ereditati dal recente passato; 2. I problemi aperti oggi; 3. Nuove politiche europee: alcune proposte; 4. La "fattibilità" delle nuove politiche a Trattati invariati; 5. Il finanziamento delle nuove politiche europee.

Premessa: l'Europa nella tempesta

Dopo molti anni di navigazione senza naufragi, perché scandita da crisi economiche e geopolitiche gravi ma comunque gestite (da ultimo la crisi finanziaria globale del 2007-'09 e la pandemia del 2020-'22), l'Unione Europea (UE) si trova oggi al centro di una tempesta perfetta.

Tale tempesta è il prodotto dell'accumulo degli sconvolgenti cambiamenti in corso nel mondo in cui viviamo e negli assetti geopolitici e geoeconomici globali che lo governano; è il prodotto della persistente incapacità delle istituzioni europee di realizzare gli ambiziosi obiettivi evocati dall'"autonomia strategica" dell'area e di varare un modello produttivo e sociale compatibile con la sostenibilità ambientale e con le transizioni innovative; ed è, da ultimo, il prodotto delle iniziative assunte dall'Amministrazione Trump dall'inizio del 2025 a oggi, che hanno rappresentato una sorta di detonatore della crisi.

Le minacce e le azioni di Trump hanno portato alla rottura le preesistenti crepe del sistema globale multilaterale, mirando a rimpiazzarlo con rapporti bilaterali di potere, basati sulla forza politica e militare, e retti, alla fine, da una sola regola: "chi vince prende tutto". Nell'economia globale, le mosse statunitensi tendono a sostituire la concorrenza in mercati aperti con il dominio autocratico di poche grandi società operanti in comparti innovativi con la protezione e i sostegni governativi; sul piano geo-politico globale, queste mosse hanno travolto le regole del diritto internazionale, hanno moltiplicato i fronti di guerra, hanno acuito i conflitti in atto e ne hanno generati di nuovi, con effetti non facilmente reversibili; sul piano istituzionale, esse hanno minato le fondamenta dei modelli di democrazia liberale, hanno aggravato la crisi delle istituzioni internazionali e hanno stravolto gli equilibri fra poteri negli Stati Uniti.

La portata di questi sconvolgimenti geopolitici e geoeconomici è nota e investe ambiti eterogenei ma sempre più interrelati. Rispetto alla UE, basti ricordare: la rivoluzione della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale (IA), che ha esasperato la competizione tecnologica fra Stati Uniti, Cina e altre aree asiatiche e ha accentuato il distacco delle produzioni europee dalla frontiera delle innovazioni; la crescita di grandi economie emergenti, che ha avuto profondi impatti sugli assetti globali e sulla posizione internazionale della UE; la forte accelerazione del riscaldamento climatico che ha alterato l'ecosistema a livello mondiale e impone (o dovrebbe imporre) un'accelerata decarbonizzazione; la crisi demografica e l'invecchiamento della popolazione in Europa e negli altri paesi ad economia avanzata, che minaccia la sostenibilità dei sistemi di *welfare* e genera mismatch tra domanda e offerta di lavoro; i movimenti migratori di massa generati dalle guerre, dalla desertificazione e dalla crescente povertà relativa delle aree arretrate, ma anche legati alle carenze di risorse umane nella UE; le disuguaglianze territoriali nella disponibilità e nell'offerta di materie prime critiche e nell'accesso a risorse finanziarie e tecnologiche, che hanno ridisegnato gli equilibri globali a scapito delle attività europee; la sovrapposizione degli interessi geopolitici alle logiche di mercato; il diffuso ricorso a forme di guerra ibrida, con l'impiego dell'IA e delle tecnologie digitali per frenare la crescita o interferire nei processi democratici dei paesi avversari o perfino alleati; l'acuirsi e l'estendersi dei conflitti politici e militari e i rischi per la difesa e per la sicurezza dell'Europa, aggravati dalle minacce di abbandono della Nato da parte degli USA e dall'evidente intenzione di piegare l'Ucraina ai diktat russi.

Tutti i sistemi economici e politico-istituzionali democratici hanno, oggi, il problema di adeguare il loro ruolo internazionale e la loro organizzazione interna a sfide così straordinarie. Per varie ragioni, la UE appare però come una delle aree più vulnerabili. Lo è per il convergente effetto di tre principali fattori: i già accennati ritardi accumulati nella competizione tecnologica a causa della mancata riconversione di un modello di specializzazione industriale prevalentemente basato su tecnologie mature e su servizi tradizionali; la relativa carenza di risorse energetiche e di materie prime strategiche (incluse le terre rare); un più rapido declino demografico, correlato alla difficoltà (per ragioni ideologiche e culturali) di compensare l'invecchiamento della popolazione con adeguati flussi migratori in entrata. Ciò ha determinato effetti negativi in termini di finanza pubblica, di competitività, di sostenibilità dei sistemi di *welfare* e di disponibilità di manodopera specializzata e non (e, dunque, di tenuta del fattore lavoro nei processi produttivi di beni e servizi).

In tale contesto, i passati fattori di vantaggio comparato della UE tendono a trasformarsi in *handicap* o addirittura in vincoli insostenibili. Negli assetti mondiali,

plasmati dopo la Seconda guerra mondiale e basati sulle regole del diritto internazionale e su organizzazioni di *governance* a tutela della concorrenza economica e della mediazione politica, questi fattori di vantaggio erano iscritti nel sistema liberaldemocratico e nel modello di *welfare* europeo ed erano riconducibili a due ambiti: l'apertura dei mercati e la libera della concorrenza; una regolamentazione compatibile con le dinamiche di mercato ma attenta alla sostenibilità ambientale e a un modello sociale inclusivo. In mercati internazionali aperti, la dipendenza da materie prime importate (a partire dall'energia) era più che compensata dalle esportazioni di beni manifatturieri; e il sottodimensionamento degli investimenti in difesa e sicurezza era mitigato dall'ombrello di una Nato a dominio statunitense, ma nel quadro di un'Alleanza basata su principi e valori comuni tra le due sponde dell'Atlantico. Tuttavia, come detto sopra, l'assetto globale fondato sulle regole del diritto internazionale e sulle istituzioni internazionali multilaterali, già indebolito dalla fine del secolo scorso, è oggi posto in crisi da una spartizione in sfere di influenza fondate sulla forza politico-militare e sul controllo delle risorse strategiche (naturali o finanziarie). Nel conseguente quadro di arbitraria egemonia imperiale autoproclamato dagli Stati Uniti, condiviso dalla Russia e sfruttato dalla Cina, i fattori europei di vantaggio comparato, così come i principi e i valori liberaldemocratici propri del *soft power*, tendono a essere percepiti come vincoli sempre più stringenti e negativi.

Tale percezione è, in parte, giustificata dalla realtà. Le politiche, attuate dall'Amministrazione Trump, hanno eroso le certezze circa l'affidabilità e solidità dell'Alleanza atlantica e hanno, così, reso problematica la dipendenza (o la non autosufficienza) della UE dagli USA sul terreno della sicurezza politico-militare (deterrenza nucleare, *intelligence*, alcuni sistemi d'arma). Per giunta, la UE deve fronteggiare aggressioni ibride di diversa natura e provenienza, ivi compreso il sostegno di USA e Russia all'avanzata di partiti nazionalisti, populisti ed antieuropei in vari stati membri; un sostegno che mira ad affievolire la coesione interna e a minare ogni progresso dell'area in termini di unità politica.

I paesi della UE devono reagire, accelerando la costruzione di un'autonomia strategica europea compresa una forte industria europea della difesa. Questa reazione, che produrrebbe anche investimenti innovativi nelle produzioni civili, contribuirebbe a ridurre i ritardi tecnologici e a superare quel modello neo-mercantilista di crescita (incentrato, cioè, su esportazioni nette sempre più positive) ormai inattuabile nei nuovi assetti dei mercati internazionali. Tutto ciò dovrebbe tradursi in traiettorie tecnologiche europee che non si limitino a imitare le diverse innovazioni nel digitale e nell'IA realizzate negli USA e in Cina. La UE deve attivare quei processi innovativi che sono compatibili con la sua transizione 'verde', che rispettano le regole della concorrenza e

che meglio si combinano con la disponibilità e la formazione delle sue risorse umane (incluse quelle dei migranti), innescando così un percorso di sviluppo sostenibile in termini di competitività, impatto ambientale e inclusione sociale. In tale contesto, i vecchi fattori di vantaggio comparato della UE (regolamentazione, istituzioni social-liberali, modello sociale) assumerebbero una nuova forma e si confermerebbero come gli architravi di un'economia competitiva e di un'area dotata di autonomia strategica anche perché sarebbero integrati con più elevati investimenti innovativi e con presidi di sicurezza.

Il punto è che nessuno dei paesi europei può far fronte a queste sfide "esistenziali" basandosi sulle sole risorse nazionali. La stessa UE acquisirà la capacità e le dimensioni minime per realizzare obiettivi tanto ambiziosi (ma, al contempo, essenziali) solo se effettuerà impegnative scelte politico-istituzionali capaci di tradursi in un radicale salto di qualità in termini di integrazione politica ed economica. Si tratta di scelte che vanno delineate, discusse, decise e realizzate senza indugio.

* * *

Di questi problemi e di tali scelte stiamo ragionando da diversi anni nell'ambito di un gruppo di studio della Fondazione Astrid che, fin dalla sua costituzione, intitolammo "*L'Europa in un mondo che cambia*". Il gruppo si avvale del contributo di più di cento studiosi di diverse aree disciplinari ed è coordinato, oltre che dagli autori della presente *Introduzione*, da Marco Buti e Gianluigi Tosato. Negli ultimi mesi, il nostro lavoro di ricerca e di riflessione si è, per l'appunto, concentrato su alcuni dei nodi cruciali che vanno risolti per quella ridefinizione del ruolo e delle politiche dell'Unione, che abbiamo appena evocato come assolutamente necessaria. Il lavoro di ricerca si è, per ora, concretizzato nella produzione di quindici *paper*, che sono raccolti in questo volume[1]. Anche se disegnati e scritti da singoli studiosi o gruppi di studiosi, ciascun contributo è stato oggetto di approfondite discussioni tra autori ed esperti di Astrid, spesso integrati da specialisti esterni. Pertanto, fermo rimanendo che le tesi esposte nella stesura definitiva dei vari *paper* rispecchiano le scelte dei loro specifici autori, si può dire che tutti i capitoli del volume sono il prodotto di una riflessione collegiale.

Va da sé che, in questo libro, non si affrontano tutti i temi cruciali delle politiche dell'Unione. Ci siamo, infatti, limitati a selezionare quei risultati di ricerca, in termini di analisi e proposte di *policy,* che dopo ampia discussione abbiamo ritenuto meritevoli di attenzione. Siamo consapevoli che molte delle proposte formulate richiederebbero

[1] I riferimenti , qui e in seguito, sono ai vari capitoli del volume di ASTRID, *L'Europa in un mondo che cambia* (a cura di G. Amato, F. Bassanini e M. Messori) , di cui il presente scritto rappresenta l'Introduzione. Il libro è in corso di stampa presso l'editore Passigli, Firenze 2026.

affinamenti e approfondimenti. Ci è sembrato però utile abbreviare i tempi della loro pubblicazione, in modo da contribuire al cruciale dibattito in corso, che deve dispiegarsi e fornire indicazioni concrete in un orizzonte assai breve. Il tempo, infatti, non gioca a favore dell'Europa!

* * *

La nostra *Introduzione* mira a far emergere la complessa trama analitica tessuta nel volume.

Nei primi paragrafi (1 e 2) si mostra perché la situazione attuale (interna e internazionale) imponga alla UE cambiamenti sostanziali che devono, però, poggiare su alcuni dei consolidati fattori di vantaggio comparato. Molti di tali cambiamenti sono approfonditi nei successivi contributi dei diversi autori.

Il paragrafo 3 sintetizza le indicazioni più rilevanti che emergono dai vari contributi e che sono traducibili in scelte di *policy* da sottoporre a *test* di fattibilità a livello macroeconomico. Questo paragrafo svolge così il ruolo di una sorta di abstract dell'intero libro.

Senza voler anticipare i risultati di questi *test*, il paragrafo 4 seleziona quel sottoinsieme di iniziative di politica pubblica che va realizzato con urgenza affinché la UE sia in grado di adottare i cambiamenti del suo modello economico-sociale necessari per un graduale superamento delle sue fragilità. Il paragrafo analizza anche gli strumenti attualmente disponibili per realizzare tali cambiamenti senza passare attraverso modifiche dei Trattati (a Trattati invariati).

Le iniziative individuate possono apparire troppo ambiziose. Nei paragrafi finali mostriamo perché esse siano indilazionabili per ripristinare gli elementi di forza e l'autonomia strategica della UE in un contesto internazionale sempre più problematico. Indispensabile è, almeno, avviarne la realizzazione con i mezzi istituzionalmente possibili (che non mancano). Le pagine finali sono dedicate al nodo cruciale degli strumenti di finanziamento delle nuove politiche europee individuate come necessarie

1. I problemi ereditati dal recente passato

Gli anni, che vanno dalla crisi finanziaria globale (2007-'09) a oggi, sono stati caratterizzati da ripetuti anche se eterogenei *shock*. I connessi elementi di rottura hanno prodotto radicali squilibri negli assetti geopolitici e geoeconomici globali e hanno minato i fattori di vantaggio comparato fino a quel momento goduti dall'economia e dalle istituzioni europee. Nell'ultimo quinquennio, questi *shock* si sono sommati agli effetti di una crisi geopolitica che ha destabilizzato i rapporti fra le diverse aree e ha sfibrato, se non cancellato, le regole internazionali. È così crollata quella cornice

istituzionale che aveva regolamentato le relazioni commerciali fra aree, aveva favorito una parziale unificazione dei mercati internazionali nell'ultimo decennio del secolo scorso e aveva accompagnato il pur contraddittorio processo di globalizzazione nei primi due decenni del nuovo Millennio[2]. Il crollo di tale cornice ha avuto impatti dirompenti per la UE. Esso ha compromesso la sicurezza dell'area riguardo alle catene di approvvigionamento, ne ha reso palese la sudditanza tecnologica rispetto a potenze economico-politiche non necessariamente amiche, ne ha evidenziato la dipendenza in termini di difesa e sicurezza rispetto agli Stati Uniti.

La crisi, scoppiata nel mercato statunitense dei mutui *subprime* ed estesasi all'intero mercato finanziario internazionale, aveva già fatto emergere la fragilità di una crescita e di una convergenza europee fondate su movimenti di capitale dai paesi 'centrali' (Germania, Olanda e Francia) ai paesi 'periferici' dell'euro area (Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda). Quando il disordine dei mercati finanziari internazionali aveva determinato un'inversione nei saldi di questi flussi di capitale, i paesi periferici avevano dovuto aggiustare in modo repentino i loro squilibri nelle partite correnti (*sudden stop*) mediante una stretta delle politiche nazionali di bilancio. Ciò aveva causato una crisi europea dei debiti sovrani e del settore bancario, aggravata dall'inasprimento delle regole fiscali centrali. Fra il 2015 e il 2018, il picco della doppia crisi era stato gradualmente superato grazie agli effetti espansivi della politica non convenzionale (*quantitative easing* e tassi negativi degli interessi di *policy*), adottata dalla Banca centrale europea (BCE). In quegli anni, la politica monetaria aveva, così, svolto un ruolo di supplenza rispetto a una politica fiscale rimasta – al più – neutrale (la cosiddetta inversione della 'dominanza fiscale')[3].

Dopo poche settimane dalla contestata decisione della BCE di riavviare un programma non convenzionale di acquisto di titoli pubblici dell'euro area sui mercati secondari (ultimi mesi del 2019), l'Europa era stata investita dallo *shock* pandemico. Ne era seguita la più profonda, ma anche la più breve, depressione economica degli ultimi

[2] La letteratura sui temi evocati è molto vasta ed eterogenea. Basti qui ricordare tre diversi contributi: J. BHAGWATI, *In defense of globalization: With a new afterword*, Oxford, 2004; D. RODRIK, *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*, W.W. Norton: New York; J.E. STIGLITZ, *Globalization and its discontents*, 2003, New York.

[3] Per una ricostruzione delle vicende qui accennate, si vedano: P. CANOFARI, P. ESPOSITO, M. MESSORI e C. MILANI, *In search of a new equilibrium. Economic imbalances in the Eurozone*, a cura di M. MESSORI, Roma, 2015; P.P. Benigno, P. CANOFARI, G. Di BARTOLOMEO e M. MESSORI, *The ECB's Asset Purchase Programme: Theory, Effects, and Risks*, *Journal of Economic Surveys*, vol. 37, n. 3, 2024, pp. 890-914; M. BUTI e G. CORSETTI, *The first 25 years of the euro*, *CEPR Policy Insight*, No 126, 2024, London. Si ricordi che il tema della dominanza fiscale è stato introdotto nell'analisi economica da: T.J. SARGENT e N. WALLACE, *Some unpleasant monetarist arithmetic*, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 5(3), 1981, pp. 1–17.

centocinquanta anni. Il rapido rimbalzo dell'economia europea era stato sostenuto da una combinazione ultra-espansiva delle politiche monetarie e fiscali (*policy mix*). Grazie ai nuovi e generosi programmi di *quantitative easing* e all'illimitato rifinanziamento del settore bancario (spesso integrato da una larga elargizione di garanzie pubbliche nazionali sui prestiti bancari), i tassi negativi di interesse di *policy* erano diventati la norma e anche gli stati membri dell'euro area con scarsa capacità fiscale avevano potuto espandere i loro bilanci nazionali. Per giunta, le istituzioni della UE avevano creato una temporanea capacità fiscale centrale alla base di Next Generation-EU (NGEU) e, in particolare, di *Recovery and Resilience Facility*[4].

Fin dall'inizio del 2021, l'abnorme ammontare di liquidità immesso nelle varie economie e le ingenti spese pubbliche avevano stimolato una forte ripresa della domanda aggregata. Data la persistenza di strozzature nelle catene internazionali del valore e di conseguenti vincoli quantitativi nell'offerta aggregata di beni e servizi, gli incrementi dal lato della domanda si erano tradotti in rialzi dei prezzi. Nella seconda metà di quell'anno, il tasso di aumento dei prezzi nell'euro area aveva oltrepassato la soglia del 2% e aveva poi subito un'accelerazione. All'inizio del 2022 la BCE aveva perciò avviato una progressiva restrizione della politica monetaria, sfociata in una lunga sequenza di aumenti nei tassi di interesse di *policy* e di ri-assorbimento della liquidità. Solo a metà del 2024 i tassi erano tornati a diminuire per rimanere, poi, a lungo invariati. Oggi (maggio 2026), il tasso di interesse di riferimento è pari al 2% e, pur se a ritmi sempre più lenti, il canale monetario continua a ridurre la liquidità immessa nel sistema economico[5]. L'intonazione corrente della politica monetaria della BCE è, sostanzialmente, neutrale.

Nel frattempo, si sono registrati sconvolgimenti negli assetti geopolitici e geoeconomici globali che, come già accennato, hanno colpito soprattutto la UE e il Regno Unito. Dopo l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia (febbraio 2022) e gli attacchi terroristici di Hamas contro Israele (ottobre 2023), in Medio Oriente si è consumato un eccidio del popolo palestinese da parte dell'esercito e dei coloni israeliani che ha innescato conflitti nell'intera area, coinvolgendo vari paesi e portando a drammatiche repressioni interne. La distruzione del Libano da parte di Israele e l'attacco israelo-statunitense all'Iran hanno prodotto pesanti tensioni nell'area del Golfo, la distruzione di alcuni impianti petroliferi e il doppio blocco dello stretto di Hormuz da parte – rispettivamente – dell'Iran e degli USA. Si prospetta, perciò, una

[4] NGEU ha rappresentato una positiva rottura nella politica fiscale europea. La sua portata innovativa è stata discussa, fra gli altri, da: M. MESSORI, *Recovery pathways. The difficult Italian convergence in the Euro area*, Milano, 2021.

[5] Va ricordato che il tasso di interesse sulle operazioni primarie di rifinanziamento è, invece, pari al 2,15%.

crisi energetica globale. La UE si trova incapsulata in teatri di guerra che non ha innescato. Tali guerre minacciano i confini europei, causano un'impennata nei prezzi dell'energia, costringono a riconversioni delle fonti e delle principali aree di approvvigionamento, rendono più costosa e più complessa la logistica legata alle catene del valore. Per giunta, portando alle estreme conseguenze una tendenza protezionistica già intrapresa dal presidente statunitense Biden, l'Amministrazione Trump ha ridotto i rapporti internazionali a conflitti bilaterali di potere, in cui chi vince "prende tutto", e ha minato la protezione statunitense della UE nel campo della difesa e della sicurezza.

Al momento è difficile apprezzare le conseguenze strutturali che deriveranno dalla seconda presidenza di Trump per il ruolo internazionale degli Stati Uniti e dell'Alleanza atlantica. I ripetuti attacchi allo 'stato di diritto' stanno mettendo a rischio la tenuta democratica statunitense; e l'imposizione di meri rapporti bilaterali di forza nelle relazioni con le altre aree internazionali sta minando i precedenti (pur problematici) rapporti multilaterali con alleati e avversari. Come mostrano il deprezzamento del dollaro e la crescente vulnerabilità dei titoli pubblici statunitensi (*Treasury bond*), ciò ha effetti sul piano istituzionale ed economico. Sommandosi all'imposizione di elevati dazi verso il resto del mondo e alle sistematiche lesioni dei principi basilari del diritto internazionale, le scelte di Trump indeboliscono infatti il ruolo preponderante del dollaro come moneta di scambio e quello dei *Treasury bond* come attività sicura (*safe asset*) nei mercati internazionali[6]. Cosa almeno altrettanto preoccupante, le scelte di Trump compromettono – anche per il futuro – i rapporti di fiducia con la UE e rendono molto fragile il ruolo della Nato nello scenario europeo. Con Trump (e, temiamo, dopo Trump) la UE non può (non potrà) più contare su una solida alleanza con gli Stati Uniti, fondata sui vecchi accordi. Se vi saranno le condizioni, questa alleanza andrà ricostruita su nuove basi che richiederanno, comunque, un'autonoma capacità europea di difesa dei propri confini (anche se sarà, per molti anni, difficile prescindere dalla collaborazione statunitense per quanto concerne la deterrenza nucleare).

[6] Vi è una crescente letteratura che si interroga sulla perdita di centralità del dollaro come moneta internazionale e sulle possibili alternative. Al riguardo, si vedano: K. ROGOFF, *Our dollar, your problem: An insider's view of seven turbulent decades of global finance*, *and the road ahead*, New Haven, 2025; S. ARSLANALP, B. EICHENGREEN e C. SIMPSON-BELL, *Our underappreciated international reserve system*, *NBER Working Paper*, 34478, November, 2025. Vari analisti sostengono che le guerre in corso accelereranno il processo di indebolimento del ruolo del dollaro a favore della moneta cinese. È tuttavia troppo presto per valutare l'effetto sul sistema monetario globale di due iniziative: la minaccia iraniana di permettere il passaggio dello stretto di Ormuz solo a chi commercia in valuta diversa dal dollaro; la proposta di paesi del Sud globale (i BRICS) di creare un sistema monetario digitale alternativo a quello attuale.

Tutto ciò ha evidenti, e non irrilevanti, implicazioni in termini di finanza pubblica centrale e nazionale e di ristrutturazione del sistema industriale europeo. Non è qui possibile approfondire la probabile evoluzione dei rapporti fra UE e Stati Uniti. Le considerazioni fatte servono solo a valutare l'impatto che le iniziative trumpiane stanno avendo per l'agenda interna ed esterna della UE in un mondo segnato da incertezza radicale. Al riguardo, la valutazione prevalente è che gli ondivaghi e irrazionali comportamenti di Trump producano un duplice effetto: minano i fattori europei di vantaggio comparato, già messi a dura prova dalle conseguenze di medio periodo della pandemia sulle catene internazionali del valore e – soprattutto – dall'aggressione russa dell'Ucraina; aggravano gli elementi di svantaggio o, comunque, di criticità accumulati dalla UE negli ultimi decenni.

Già negli anni successivi alla crisi finanziaria internazionale, si erano venuti accentuando i limiti strutturali che frenavano la crescita economica della UE. Uno dei risultati più solidi dell'analisi economica è che la crescita di lungo periodo di un'area produttiva è determinata dagli aumenti nel numero di lavoratori occupati e dagli aumenti nella produttività del lavoro[7]. Purtroppo, tali due fattori rappresentano i principali elementi di debolezza accumulati dall'economia della UE. Come si è ribadito, dalla fine del primo decennio degli anni Duemila l'economia europea aveva accusato ritardi sempre più gravi rispetto alla frontiera innovativa del digitale e dell'IA, che si erano tradotti in una deludente dinamica nella produttività del lavoro e, più nello specifico, nella produttività totale dei fattori. Inoltre, da tempo, la UE ha fatto segnare andamenti demografici molto deludenti e, di conseguenza, ha fatto registrare sensibili cali della popolazione in età lavorativa e di quella attiva rispetto alla popolazione totale. Questo problema si è aggravato, negli ultimi anni, a causa di una contrazione dei flussi migratori in entrata derivante soprattutto da resistenze politiche.

Fino all'aggressione russa dell'Ucraina, la UE aveva mascherato i propri limiti potenziali di crescita e – soprattutto – le loro ricadute sul suo modello sociale facendo leva su quattro elementi che, almeno nel breve termine, assicuravano apparenti vantaggi rispetto alle altre economie. Il primo elemento consisteva in una limitata allocazione di risorse per la difesa e per la sicurezza dell'area, che erano largamente demandate alla Nato e agli Stati Uniti. Il secondo elemento poggiava su un *soft power*, alimentato dal rafforzamento (pur se parziale) del mercato unico e da una regolamentazione attenta alla tutela della concorrenza ma anche alla protezione dei vari *stakeholder* (ossia lavoratori, consumatori, immigrati); il che garantiva all'area spazi

[7] Basti qui il riferimento a varie tipologie di modelli di crescita di lungo periodo, come esposti in qualsiasi manuale di macroeconomia. Si veda per esempio: M. BURDA e C. WYPLOSZ, *Macroeconomics. A European text*, Oxford, 2017, capitolo 3.

significativi nelle relazioni multilaterali ed equilibri economico-sociali interni relativamente efficaci. Il terzo elemento era assicurato da un'estesa base manifatturiera, dotata di una robusta tecnologia anche se in comparti 'maturi', che sfruttava adeguate economie di agglomerazione seppure troppo incentrate sulle piccole imprese. Inoltre, le attività manifatturiere europee erano ben integrate con attività di servizio, benché troppo tradizionali, e avevano accesso sia a fonti energetiche a basso costo sia ad altre materie prime strategiche, di cui il territorio europeo è – per varie ragioni – carente[8]. Il quarto elemento era rappresentato dal traino di esportazioni nette positive e crescenti che sostenevano i pur modesti tassi di crescita dell'area.

Nel biennio 2020-'21, tali elementi di vantaggio comparato avevano retto il negativo impatto dello *shock* pandemico grazie a quel *policy mix* fortemente espansivo, che aveva avuto come componente essenziale l'attivazione (seppur temporanea) di una capacità fiscale centrale rafforzata. Le strozzature nelle catene internazionali del valore, già condizionanti la fase post-pandemica, si sono però aggravate con la disgregazione degli equilibri geopolitici europei innescati dalla guerra in Ucraina. Queste strozzature hanno reso palese la forte dipendenza dell'economia europea dagli approvvigionamenti esterni di materie prime (terre rare e non solo) e di componenti necessari per produzioni a medio-alta tecnologia (quali i *microchips,* in ispecie quelli a 2 o 3 nanometri).

Il problema è risultato particolarmente acuto riguardo all'offerta di energia tradizionale proveniente dalla Russia. L'applicazione delle inevitabili sanzioni europee nei confronti dell'aggressore russo ha interrotto la principale fonte di approvvigionamento di energia tradizionale a basso costo per l'apparato produttivo della UE e ha scatenato un'affannosa ricerca di offerenti alternativi da parte dei singoli stati membri. Il risultato immediato è stato un aumento dei costi produttivi e rischi di razionamento quantitativo per molte imprese europee. Essendo in media non sufficientemente innovativa, l'economia europea ha avuto difficolta ad assorbire tali aumenti di costo con adeguati aumenti di produttività. Per giunta, essa ha dovuto misurarsi con una politica monetaria sempre più restrittiva a causa del già ricordato verificarsi di crescenti eccessi di inflazione.

Il quadro, che ha caratterizzato l'economia europea tra il 2022 e il 2024, già giustificherebbe un giudizio di fragilità per alcuni di quei fattori di apparente vantaggio rispetto alle altre aree che si sono appena evocati. L'attacco israelo-statunitense all'Iran e al Libano e la conseguente guerra nel Golfo stanno rendendo ingestibile la situazione.

[8] La carenza deriva, in taluni casi, da un'impossibilità di estrazione e di raffinazione e, in altri, da una deliberata scelta di non estrarre o raffinare a causa – per esempio – di un eccessivo impatto ambientale.

La nuova crisi nell'offerta delle fonti tradizionali di energia e di materie prime critiche sta determinando tensioni in vari mercati internazionali che si traducono in rialzi di prezzo e in vincoli di quantità. La UE è particolarmente esposta a queste tensioni per molte ragioni. Una prima ragione è che, anche a seguito dell'emergenza innescata dall'aggressione russa dell'Ucraina, le istituzioni europee e vari stati membri hanno rallentato la transizione verso le energie sostenibili e hanno, così, riprodotto una forte dipendenza dalle fonti tradizionali[9]. Una seconda ragione è che altre scelte trumpiane, relative alle alleanze internazionali e alla sostituzione di rapporti multilaterali con scontri bilaterali di potere, hanno reso più urgente ma anche più ardua la costruzione europea di un'autonomia strategica. Una terza ragione è che l'acuirsi del conflitto fra Stati Uniti e Cina per il predominio sulla frontiera tecnologica (digitale e IA) ha aggravato i ritardi innovativi della UE e sta imponendo accelerazioni alla ridefinizione del modello produttivo europeo.

Le considerazioni fatte avallano la percezione che la UE stia subendo una trasformazione dei suoi passati fattori di vantaggio in fattori di declino e debba misurarsi con sfide esistenziali. Per di più i vari nodi problematici, che la UE si trova a fronteggiare, sono intrecciati. Basti l'esempio del possibile circolo vizioso che lega aspetti demografici, innovazioni e mercato del lavoro. In diversi paesi della UE, il declino demografico e le restrizioni di tipo politico-ideologico ai flussi migratori stanno causando un'incoerenza qualitativa (*mismatch*) fra domanda e offerta di lavoro (qualificato e non). Il *mismatch* è destinato ad aggravarsi con l'intensificarsi delle trasformazioni produttive. Queste ultime indurranno ricomposizioni nella domanda di lavoro che non troveranno automatica corrispondenza nella relativa offerta. La soluzione sarebbe una riqualificazione delle risorse umane estesa ai migranti. Anche se gli stati membri trovassero un accordo al riguardo, si tratterebbe però di una risposta di medio periodo a un problema che è, invece, incalzante.

Tali considerazioni non devono indurre al pessimismo. È fuori di dubbio che, nel nuovo quadro internazionale, alcuni apparenti fattori di vantaggio della UE si sono tradotti in fattori di debolezza. È nondimeno possibile che, se ben calibrati, altri vecchi fattori di vantaggio della UE continuino a svolgere un ruolo positivo pure nel nuovo quadro e siano in grado di contrastare i sopravvenuti fattori di debolezza.

[9] Prova ne sia che, oggi (maggio 2026), la situazione energetica degli stati membri della UE con una forte propensione all'uso di fonti sostenibili di energia (i paesi della penisola iberica) è molto meno tesa rispetto a quella di paesi quali la Germania e l'Italia.

2. I problemi aperti oggi

Per verificare la tesi avanzata alla fine del precedente paragrafo, è bene esaminare più nel dettaglio perché una parte degli apparenti vantaggi della UE si sia trasformata in debolezze. Il caso più rilevante è rappresentato dalla difesa e dalla sicurezza. Se la dipendenza dall'ombrello protettivo statunitense ha consentito ai paesi europei ingenti risparmi di spesa nel passato anche recente, oggi essa rischia di avere implicazioni così problematiche da imporre radicali cambiamenti nel modello istituzionale ed economico-sociale europeo.

Il primo rischio, ben espresso dall'incongruo obiettivo di portare le spese della difesa di ciascun paese della UE alla soglia minima del 5% del PIL per non dispiacere al *diktat* di Trump e per evitare unilaterali disimpegni statunitensi dalla Nato, è che queste spese nazionali avvengano in ordine sparso, ossia senza essere guidate da politiche centrali, e legittimino comportamenti elusivi, ossia includano voci non riconducibili alla sicurezza. Varie iniziative, presentate dagli stati membri per accedere ai finanziamenti centralizzati (SAFE) e sottoposte al vaglio della Commissione, e quelle finanziate a livello nazionale, ma in deroga alle regole fiscali (NEC), ben esemplificano tali rischi. Esse tendono a riprodurre la frammentazione, le sovrapposizioni e la non interoperabilità fra i sistemi nazionali di sicurezza. Pertanto, ogni aumento degli impegni per la difesa, attuato dai singoli paesi della UE senza uno stringente coordinamento, tende a essere inefficace o scarsamente efficace a livello europeo. Per di più, esso tende a essere dannoso perché incontra molte difficoltà a concentrarsi su progetti ad alta tecnologia che, di norma, richiedono una scala minima efficiente che travalica la dimensione nazionale. Ne deriva un paradosso: questi impegni nazionali aggiuntivi peggiorano la qualità della spesa europea per la difesa perché alimentano la domanda di produzioni a medio-bassa tecnologia interne all'area (per semplificare, carri armati e munizioni tradizionali), mentre si continua ad acquistare all'esterno dell'area i sistemi di difesa tecnologicamente più avanzati, che sono essenziali per un'efficace sicurezza e che creano esternalità innovative per il resto del sistema in cui sono prodotte.

Questo primo rischio trova specifica declinazione in un secondo problema. Gli impegni, assunti dalla UE con l'Ucraina per la fornitura di sistemi di difesa, e vari accordi (non sempre trasparenti), stipulati da istituzioni o *leader* europei con l'Amministrazione Trump nello stesso campo, fanno sì che gli stati membri della UE allochino una fetta consistente della loro spesa per la difesa all'acquisto di strumenti ad alta tecnologia che sono prodotti dagli Stati Uniti. Ciò rischia di creare un circolo vizioso che è insostenibile nel lungo termine. Le risorse europee aggiuntive, destinate alla difesa, non servirebbero a ridurre i ritardi dell'area ma ad aggravare nel tempo la

dipendenza europea dall'ombrello militare statunitense. La sostanziale differenza rispetto al passato sarebbe che la protezione comporta oggi rilevanti esborsi pecuniari diretti da parte della UE. Quest'ultima assicurerebbe, pertanto, un consistente finanziamento allo sviluppo tecnologico delle imprese statunitensi della difesa soggette ai condizionamenti politici di Washington.

Il problema non va frainteso. Nel breve-medio periodo, è impensabile che la UE possa emanciparsi dalla dipendenza nei confronti degli USA nel campo della deterrenza nucleare e nella fornitura di una parte dei sistemi avanzati di difesa necessari all'Ucraina o ai suoi stati membri. Le inevitabili deficienze della UE nell'offerta di sistemi innovativi di difesa e il conseguente ricorso agli USA dovrebbero, però, dar luogo ad accordi di partenariato o all'acquisizione onerosa dei brevetti tecnologici detenuti dalle imprese non-europee sulla frontiera innovativa. Nel medio periodo, la UE arriverebbe così a spezzare il circolo vizioso e le sue spese aggiuntive per la difesa potrebbero alimentare traiettorie tecnologiche europee. Un tale processo potrebbe anche contribuire alla riduzione della distanza dalla frontiera tecnologica internazionale di altri comparti dell'apparato produttivo europeo. È ormai acclarato infatti che il massiccio e sofisticato uso del digitale e dell'IA nei sistemi di difesa e in alcune tipologie di arma (che la guerra in Ucraina ha dimostrato essere un fattore decisivo) fa sì che il relativo settore sia un incubatore di innovazioni trasversali per il resto del sistema economico.

Il terzo rischio è un esito dei primi due. Oltre a vincolare il potenziale innovativo dell'economia dell'area, il riprodursi della dipendenza europea dal settore statunitense della difesa ha prodotto l'effetto di rendere sistematica la subordinazione economica e politica delle istituzioni europee e degli stati membri ai voleri dell'amministrazione Trump. Per riprodurre la protezione statunitense rispetto alla sicurezza europea e per salvaguardare il sostegno all'Ucraina (in termini di armamenti, intelligence e Tlc) di fronte all'aggressione russa, nei sedici mesi passati la UE ha piegato la testa di fronte a: gli insulti rivolti dagli USA alle istituzioni e ai governi europei a Monaco e a Davos; l'imposizione unilaterale relativa ai dazi e alla destinazione di rilevanti flussi europei di spesa (anche privati); la ripetuta emarginazione dalle trattative (peraltro fallite) rispetto alla pace o a una tregua in Ucraina; la tregua repressiva imposta al popolo palestinese e gli inqualificabili progetti immobiliari per Gaza; la decisione unilaterale di invadere uno stato sudamericano indipendente (ancorché con regime dittatoriale); le reiterate minacce di ritiro degli USA dalla Nato; le accuse di codardia nei confronti degli eserciti europei impegnati in scenari di guerra internazionali; la decisione unilaterale di attaccare l'Iran e di appoggiare l'eccidio israeliano del Libano, e così via.

È vero che, a fronte della minaccia di invadere la Groenlandia (territorio autonomo di uno stato membro della UE) e delle pressioni per diventare parte attiva nella guerra all'Iran, la UE ha assunto una posizione indipendente[10]. Nel momento in cui stiamo scrivendo questa *Introduzione*, è peraltro impossibile stabilire se la guerra nel Golfo e le sempre più esplicite minacce statunitensi di disimpegno unilaterale dalla Nato, mediante il ritiro delle truppe dislocate in Germania e in altri paesi europei, trasformeranno tali segnali di indipendenza in una svolta nelle politiche di difesa della UE. Si è già detto che, nel breve-medio periodo, il ruolo degli USA rimane insostituibile in termini di deterrenza nucleare e, forse, anche di *intelligence* e di reti di Tlc spaziali. Vi è però ampio spazio per assumere iniziative autonome, anche in cooperazione con paesi non appartenenti alla UE, che emancipino l'area rispetto a due fattori: altre componenti di una protezione militare che non è più basata sull'inviolabilità dei trattati internazionali; forniture militari che sono soggette ad arbitrarie decisioni (talora con vincoli di impiego) da parte di uno dei contraenti (gli USA come offerenti)[11]. Vanno in questa direzione gli accordi di coproduzione e di cooperazione industriale nel settore della difesa tra stati (inclusa l'Ucraina) e tra imprese europee, i tentativi di costruire un sistema di deterrenza nucleare intorno a Francia e Regno Unito, e la definizione di un sistema di difesa comune fra paesi del Nord Europa (Regno Unito, paesi scandinavi, paesi baltici, Olanda) nell'ambito della Nato.

Le considerazioni fatte mostrano che il rafforzamento della difesa e della sicurezza europea non richiede tanto o soltanto incrementi delle spese nazionali quanto il varo di progetti comuni o, quantomeno, complementari fra paesi della UE o fra la UE e paesi di un'Europa allargata (e anche oltre, come dimostra il programma GCAP-*Global Combat Air Programme*, per il caccia di sesta generazione, costruito da Regno Unito, Italia e Giappone). Resta comunque vero che la debolezza europea nel campo della difesa rappresenta il caso estremo di una vulnerabilità economica più diffusa.

Come si è accennato, la UE ha mantenuto una forte presenza in molti comparti della manifattura che non si collocano sulla frontiera dell'innovazione ma che sono dotati di un robusto livello tecnologico. La UE è stata, così, in grado di presidiare spazi rilevanti

[10] Nel caso delle minacce trumpiane di annessione della Groenlandia, le istituzioni europee e diversi stati membri hanno mostrato fermezza tanto da dislocare propri simbolici contingenti militari nell'isola danese e da trasformare, così, un'eventuale invasione statunitense in un attacco militare diretto alla UE.

[11] Sono emblematici, al riguardo, due episodi: il rifiuto statunitense di dare esecuzione agli acquisti europei di armi per l'Ucraina nell'ambito del programma PURL (*Prioritized Ukraine Requirements List*), pur promosso dall'Amministrazione Trump; il mancato rispetto dei tempi di fornitura di alcuni sistemi d'arma, stabiliti in contratti stipulati con alcuni Paesi del Nord Europa.

nelle catene internazionali del valore e di accrescere i flussi di esportazioni nette positive verso il resto del mondo. Tuttavia, tale specializzazione produttiva ha accentuato i ritardi della UE rispetto alle posizioni dominanti di Stati Uniti e Cina nei vari campi del digitale e dell'IA e ha indebolito la competitività europea in nicchie innovative oggi presidiate da paesi asiatici di grande o media dimensione. Fatto è che, dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso e – soprattutto – dalla fine della crisi finanziaria globale (2009) a oggi, la UE ha realizzato un insufficiente ammontare di investimenti innovativi e una deludente dinamica nella produttività del lavoro[12]. Come si è già sottolineato, interagendo con tendenze demografiche negative, questi aspetti sono stati la causa dei bassi tassi di crescita del prodotto interno lordo registrati nell'area negli ultimi due decenni.

Nel quadro descritto, va anche riconsiderato il significato economico da attribuire ai saldi delle esportazioni nette europee che, dopo la crisi finanziaria globale del 2007-'09, sono stati a lungo caratterizzati da valori positivi crescenti. È noto che l'altra faccia (o, per essere più precisi, il correlato contabile) dei saldi positivi delle partite correnti di un'area è rappresentata da un insufficiente ammontare degli investimenti aggregati rispetto ai risparmi aggregati. Ciò significa che, nei due ultimi decenni, le famiglie e le imprese europee hanno impiegato una consistente parte della loro (cospicua) ricchezza finanziaria in attività esterne alla UE. L'evidenza empirica permette di aggiungere che una quota rilevante della ricchezza finanziaria europea è stata detenuta in attività molto liquide (depositi e titoli pubblici)[13]. La combinazione dei due elementi indica che vi è stato un inadeguato utilizzo della ricchezza disponibile per il finanziamento delle imprese europee. Pur senza imputare nessi di causalità, si può quindi affermare che l'insufficienza degli investimenti innovativi nella UE e il connesso allontanamento delle sue imprese dalla frontiera tecnologica sono collegati all'allocazione della ricchezza finanziaria.

Le preferenze dei detentori di ricchezza e le loro conseguenti scelte di investimento nei mercati finanziari internazionali vanno ovviamente rispettate e tutelate. Ciò implica che, se i responsabili di politica economica ritengono che un incremento di competitività e di benessere di una determinata area sia legato a un'allocazione della ricchezza finanziaria interna in grado di fornire un miglior sostegno agli investimenti delle relative imprese, il loro obiettivo deve essere il disegno di incentivi che rendano conveniente per i detentori di ricchezza dell'area sottoscrivere – in via diretta o indiretta

[12] Si vedano, al riguardo: M. DRAGHI, *Report on EU competitiveness*, Brussels, September, 2024; M. BUTI, M. MESSORI, D. REVOLTELLA e D. Vila, *How large is the investment gap in the EU and how to close it?*, *CEPR Policy Insight*, n.141, 2025, pp. 1-12.
[13] Si veda: Eurostat, *Households - statistics on financial assets and liabilities*, Luxembourg, 2025.

– strumenti di finanziamento di quelle imprese. È importante sottolineare la via indiretta che chiama in causa gli intermediari finanziari (bancari e non bancari). Specie gli intermediari non bancari aumentano l'efficienza di un sistema economico solo se, rispettando le scelte allocative dei loro clienti, si assumono il rischio di trasformare la composizione dei flussi finanziari. Per adempiere a tale scopo, è necessario che questi intermediari trovino conveniente e siano in grado di offrire strumenti finanziari, conformi alle preferenze (prudenziali) dei clienti, e di sottoscrivere altri strumenti di finanziamento più rischiosi ma adatti a sostenere gli investimenti (specie innovativi) dell'apparato produttivo europeo.

La maggior parte degli stati membri della UE ha un settore finanziario dominato dalle banche che non hanno una specializzazione idonea a sostenere le attività produttive più innovative e rischiose. Nella UE la debolezza dei mercati finanziari non-bancari e dei connessi intermediari è, quindi, un ostacolo alla crescita degli investimenti innovativi. Peraltro, tale debolezza è legata anche ad altri fattori. Dal lato dell'offerta, vi è una frammentazione dei mercati finanziari su base nazionale che ne aumenta le inefficienze e la rischiosità (scarso spessore e conseguente limitata diversificazione); è pertanto conveniente utilizzare la propria ricchezza o la ricchezza da investire per conto dei clienti al di fuori della UE. Dal lato della domanda, il maggior ostacolo al ricorso a strumenti finanziari per le innovazioni è causato dalla ribadita specializzazione produttiva europea in tecnologie mature. Esso è aggravato da un eccessivo peso delle piccole e piccolissime imprese europee e, soprattutto, dalla loro modesta propensione ai salti dimensionali anche nei casi di successo[14]. Le piccole imprese hanno difficoltà ad accedere ai mercati finanziari non bancari, che richiedono un'organizzazione e una scala minima efficienti, e preferiscono auto-finanziarsi o ricorrere ai crediti bancari.

Queste fragilità mostrano che l'economia europea è imprigionata in una "trappola delle tecnologie mature"[15]. Il venir meno dell'accesso a fonti di energia tradizionale a basso costo e della possibilità di contenere al minimo gli oneri per la propria difesa e sicurezza, indotto dall'aggressione russa dell'Ucraina e da incertezze geo-politiche ed economiche sempre più radicali, aveva reso esiziale tale trappola fin dall'estate del 2022. Nei due anni successivi, l'illusione di una crescita trainata dalle esportazioni nette e sostenuta da graduali adozioni di fonti energetiche alternative e di nuove tecnologie aveva però frenato scelte più radicali di cambiamento. L'avvento dell'Amministrazione Trump ha cancellato ogni illusione in proposito. Lo

[14] Spesso la normativa e gli schemi di incentivo europei non favoriscono la crescita dimensionale delle imprese.

[15] Cfr. FUEST, C., D. GROS, P.L. MENGEL, G. PRESIDENTE and J. TIROLE, *EU innovation policy. How to escape the middle technology trap*, *A Report by the European Policy Analysis Group, Econpol&Cesifo*, 2024, Toulouse School of Economics.

smantellamento dei pur precari assetti globali multilaterali, che la UE sta cercando di contrastare con importanti ma ancora insufficienti accordi fra aree (Mercosur, Australia, India, ecc.), e la drammatica accelerazione di un'instabilità geo-politica, ormai sfociata nel caos, hanno chiarito che la UE può sottrarsi alla marginalità internazionale e a una stagnazione economica di lungo periodo solo se attuerà un profondo cambiamento del suo modello produttivo.

La UE è obbligata a rafforzare gli investimenti innovativi e la formazione delle risorse umane, così da ridurre i propri ritardi rispetto a Stati Uniti e Cina tanto sulle nuove frontiere della ricerca (IA, biotecnologie, ecc.) quanto sull'applicazione nell'industria e nei servizi dei relativi progressi tecnologici. La UE deve anche riaffermare la propria *leadership* rispetto alla tutela ambientale, recuperando i ritardi accumulati nei confronti della Cina in alcuni comparti della transizione 'verde'. Essa deve poi raggiungere un accettabile livello di autonomia nella sua difesa e sicurezza e nella garanzia delle sue catene di approvvigionamento di materie prime e componenti strategiche. Infine, la UE è costretta a fronteggiare il proprio declino demografico anche mediante l'afflusso di immigrati suscettibili di formazione in campo digitale. Tali profonde riorganizzazioni produttive devono soddisfare due priorità. Primo: è necessario che, senza erodere i loro spazi in nicchie di mercato e in catene del valore, le piccole imprese europee di successo effettuino salti dimensionali e fungano da complemento per imprese con dimensione europea, in quanto le innovazioni innalzano la scala minima efficiente. Secondo: è necessario che i servizi più integrati con l'industria manifatturiera potenzino la loro capacità innovativa. I tratti fondamentali delle nuove tecnologie nel digitale e nell'IA, che si collocano sulla frontiera, sono infatti il frutto della compenetrazione fra servizi e industria.

Pur essendo molto complesso, questo cambiamento del modello produttivo europeo va attuato rapidamente se la UE intende incidere sull'evolversi del nuovo mondo. Secondo alcuni, un simile imperativo trasformerebbe il *soft power* europeo in un ostacolo per il disegno della nuova competitività e del nuovo modello economico-sociale europeo. La nostra tesi è, invece, che alcune componenti essenziali del *soft power* della UE restino essenziali. In termini di agenda interna, la UE può recuperare la propria competitività solo se completa il mercato unico; e, in termini di agenda esterna, la UE può ricostruire con successo rapporti di cooperazione multilaterale solo se afferma la sua 'autonomia strategica'. Mercato unico e autonomia strategica richiedono, però, il disegno di regole ben calibrate che si fondino appunto sul *soft power* europeo.

Il depotenziamento delle regole è, quindi, una 'falsa pista'. Come indicato dai *Rapporti* di Letta e Draghi[16], vi è l'esigenza di semplificare le regolamentazioni europee che sono spesso farraginose soprattutto a causa di distorsivi recepimenti nazionali (il cosiddetto *gold plating*). Una regolamentazione centrale efficace rimane però uno dei più rilevanti fattori di vantaggio comparato per l'economia europea, in quanto è essenziale per ridurre queste distorsioni nazionali. Se la UE intende rinnovarsi sul piano dell'apparato produttivo interno e opporsi ai meri rapporti bilaterali di forza sul piano internazionale, non deve confondere la semplificazione con la deregolamentazione. Semplificare significa rimuovere vincoli regolatori e procedure burocratiche inutilmente onerose e invasive; non significa rinunciare alle regole che garantiscono i diritti delle persone e gli interessi generali (a partire da quello per la salvaguardia dell'ecosistema naturale). La permanenza di una fitta trama di regole non è affatto in contrasto con la definizione di un nuovo modello produttivo e di un più efficace modello sociale. Gli stati membri del nord Europa (e, segnatamente, la Svezia) costituiscono la sub-area della UE con la maggiore incidenza di investimenti innovativi e con i mercati finanziari più efficienti. Eppure, questi stessi paesi hanno una regolamentazione molto articolata e un sistema di protezione e inclusione sociale molto esteso.

La conclusione è che, anziché costituire un ostacolo, alcune componenti essenziali del *soft power* europeo rappresentano un decisivo elemento di vantaggio nella costruzione di un sostenibile modello produttivo. Le regole, che si radicano nel *soft power*, fungono da collettore fra lo stato sociale e il processo innovativo della UE. Esse ne sostanziano la capacità di disegnare traiettorie innovative peculiari perché compatibili con la transizione 'verde' e con l'inclusione sociale.

3. Nuove politiche europee: alcune proposte

Nessuno degli obiettivi, fino a qui identificati come necessari per il futuro dell'Europa, è confinabile a livello nazionale. La loro realizzazione richiede la graduale costruzione di un'Europa federale. I principali "messaggi", lanciati dai quindici studi pubblicati in questo volume[17], convergono su tale implicazione. Solo una lettura di ciascun capitolo può dar conto del suo fondamento analitico, degli strumenti utilizzati e delle implicazioni di politica economica. Può essere, nondimeno, utile fornirne una breve sintesi.

[16] Oltre al già citato Rapporto Draghi, si veda: E. LETTA, *Much more than a market*, Brussels, April, 2024.
[17] Vedi sopra, nota 1.

Un primo gruppo di contributi è dedicato alle principali **scelte di *policy* europea,** che sembrano oggi ineludibili.

Il paper su ***Competitività e politiche per l'innovazione*** [18] (redatto da Antonio Manganelli) muove dalla discussione delle cause che spiegano la persistente *underperformance* economica della UE. La concentrazione strutturale in settori a media tecnologia, come l'*automotive*, anziché in domini ad alta tecnologia, quali il *software* e l'IA, ha non solo causato un'insufficienza degli investimenti in R&S ma anche una limitata capacità di convertire i risultati della ricerca in miglioramenti della produttività. Il lavoro confronta le *performance* dell'UE con quelle degli Stati Uniti rispetto a indicatori chiave dell'innovazione: oltre alla specializzazione settoriale e alla spesa in R&S, la produzione brevettuale e l'accesso al capitale di rischio. Ciò fa emergere che la UE soffre di barriere strutturali critiche in termini di frammentazione dei finanziamenti pubblici alla R&S e di un settore finanziario orientato al debito piuttosto che al capitale paziente e al *private equity*. Pur riconoscendo che la *Bussola della Competitività* rappresenta una risposta politica ambiziosa da parte della UE, l'autore sottolinea che quel documento non si pone a sufficienza il problema dell'efficacia della R&S e dei percorsi di commercializzazione. In termini di *policy*, egli suggerisce la riallocazione dei finanziamenti pubblici a sostegno di: innovazioni ad alto impatto e orientate a missioni; promozione di *partnership* finanziarie intersettoriali tra imprese medio-*tech* e *high-tech*; mantenimento di un'equilibrata tutela della proprietà intellettuale; rafforzamento dell'allineamento innovazione-implementazione attraverso meccanismi di stimolo della domanda. Una competitività sostenibile richiede non solo maggiori investimenti, ma anche riforme strutturali degli ecosistemi dell'innovazione e una piena attuazione dell'integrazione del mercato unico.

Nel paper su ***Una politica industriale per l'Europa***[19]*,* Paolo Guerrieri, Gian Paolo Manzella e Fabrizio Onida dimostrano che la transizione verde e digitale non è tanto un vincolo normativo, quanto la grande occasione per la UE di modernizzare il proprio apparato produttivo e di rilanciare competitività, produttività e lavoro di qualità. Per affrontare questa sfida serve una politica industriale comune, basata su una *governance* europea più solida che miri a: (i) rafforzare la capacità amministrativa della Commissione: (ii) integrare gli obiettivi di politica industriale nel Semestre europeo;

[18] Pubblicato, in versione inglese, nel n. 3/2026 di *Astrid Rassegna, Competitiveness and innovation in the EU*

[19] Pubblicato nel n. 2/2026 di *Astrid Rassegna, La politica industriale UE nelle sfide dell'autonomia strategica. Proposte e suggerimenti di policy*

(iii) passare dalla proliferazione normativa alla semplificazione e all'effettiva implementazione delle regole; (iv) istituire un organismo indipendente di valutazione, dotato di metriche chiare e trasparenti, in merito agli effetti delle misure. Sul fronte dell'innovazione, sono necessarie nuove istituzioni continentali, come una DARPA europea per progetti ad alto rischio e tecnologie di rottura. È altresì necessario estendere il mercato unico ai servizi digitali e a elevata conoscenza (KIBS) per il sostegno della manifattura. Secondo gli autori, il rischio da evitare è che la politica industriale sia "devoluta" in misura preminente ai singoli paesi della UE. In tal senso, l'eccessivo allentamento degli aiuti di Stato favorirebbe gli stati membri che hanno maggiore spazio fiscale e indebolirebbe il mercato unico. La strategia europea dovrebbe, poi, tenere insieme industria e coesione territoriale, senza chiudersi rispetto al mondo esterno all'area ma riducendo le dipendenze critiche e rafforzando le *partnership* globali.

Il lavoro su ***Sostenibilità ambientale e politica industriale*** di Claudio De Vincenti[20] discute delle politiche necessarie per tenere insieme i due obiettivi della transizione verde e del rilancio della competitività economica europea. Il lavoro argomenta la necessità di superare l'unilateralismo ambientalista, che ha segnato la prima fase del *Green Deal* e ha ostacolato investimenti importanti per ambedue le transizioni, e di promuovere invece l'evoluzione tecnologica in funzione di criteri realizzabili di sostenibilità economica e di contributo al percorso di riduzione delle emissioni e degli inquinanti. L'autore raccomanda di evitare scorciatoie dirigiste, quali rischiano di essere i requisiti di "contenuto europeo" dei prodotti. Egli sottolinea, peraltro, che ciò non impone di limitarsi alla definizione di regole e linee-guida. È invece importante specificare risorse e strumenti che sorreggano un'azione efficace di coordinamento da parte della Commissione. Tra gli strumenti di *policy* proposti, vanno almeno ricordati: (i) incentivi finanziari e fiscali, nel solco di "InvestEU" e "Horizon Europe" e delle iniziative italiane di "Industria 4.0" e del "Credito d'imposta per investimenti al Sud", che fungano da leva per sollecitare la capacità innovativa delle imprese e la localizzazione dei loro investimenti sul territorio europeo; (ii) i sostegni finanziari al partenariato pubblico-privato (anche mediante IPCEI), che diano una forte spinta agli investimenti infrastrutturali; (iii) forme di partecipazione pubblica, basate su interventi della Banca europea di investimento (BEI) e di banche di promozione nazionali nel capitale di imprese chiave per l'innovazione e l'autonomia strategica del continente.

[20] Pubblicato in inglese nel n. 1/2026 di Astrid Forum, *Environmental Sustainability and industrial policy: key items on the European agenda.*

Il lavoro su ***Trasporti, logistica e mercato unico europeo***[21]*,* di Paolo Costa, Roberto Roson e Martina Sartori analizza e misura i costi di trasporto, di logistica e di distribuzione. Incuneandosi tra il valore ai prezzi di produzione e quello ai prezzi di mercato dei beni scambiati tra gli stati membri della UE, questi costi incidono in misura rilevante sul funzionamento del mercato unico europeo. La misura dei cosiddetti "dazi logistici" è influenzata dalle politiche europee dei trasporti e dalle loro infrastrutture. La nuova strategia europea per il mercato unico denuncia una mancata attenzione per i costi logistici, che non sono inclusi tra le barriere prioritarie da abbattere. Gli autori attribuiscono la negligenza al fatto che si sottovaluta ciò che non si misura, e che non si governa ciò che si sottovaluta. Essi propongono, pertanto, la creazione di un'infrastruttura statistica europea capace di quantificare il divario tra prezzi *ex works* e prezzi di mercato dei beni trasportati, trasformando il monitoraggio dei *trade costs* logistici in un indicatore di *performance* del mercato unico. In tal modo, la riduzione del cuneo logistico tornerebbe a essere l'obiettivo essenziale della politica dei trasporti europei. Gli investimenti infrastrutturali TEN-T andrebbero soprattutto valutati per il loro impatto sulla riduzione dei margini distributivi intra-UE. Le originali simulazioni GTAP mostrano, infatti, che una riduzione dei margini distributivi avvantaggia maggiormente i paesi periferici rispetto a quelli centrali. Ne consegue che interventi infrastrutturali mirati possono favorire sia la coesione economica produttiva sia l'equità territoriale.

Nel lavoro su ***Le politiche pubbliche europee per il digitale***[22]*,* Antonio Manganelli, Luca Megale e Antonio Perrucci dimostrano che la regolazione pro-concorrenziale non basta, da sola, a colmare il divario digitale europeo. Serve anche una politica industriale orientata a una sovranità digitale da intendersi come interdipendenza consapevole e non come autosufficienza lungo l'intera catena del valore. I ritardi europei nel digitale riguardano la scala degli investimenti, le risorse computazionali, le infrastrutture *cloud*, i dati, i talenti e il *procurement*. Occorre perciò rivedere il modello digitale europeo, indirizzandolo verso selezionati assi "verticali" (sanità e finanza, *edge computing*, manifattura) dove i ritardi da USA e Cina non sono incolmabili. I relativi investimenti non vanno frammentati e devono disporre di risorse adeguate puntando su *standard* aperti, *open source*, controllo dei propri dati (pubblici e privati) e formazione avanzata. Al riguardo, è necessario potenziare la domanda pubblica e gli investimenti statali così da diversificare le fonti di approvvigionamento. Serve coerenza tra la leva delle regole e quella delle politiche industriali. La prima deve garantire interoperabilità e ridurre il

[21] Pubblicato nel n. 7/2026 di *Astrid Rassegna*

[22] Pubblicato nel n. 1/2026 di *Astrid Forum.*

lock-in, la seconda deve offrire affidabili infrastrutture, piattaforme e *standard*. Queste due leve hanno, però, finalità diverse così che vanno mantenute distinte nonostante le loro sinergie. In particolare, la promozione di eventuali "campioni europei" non può compromettere la concorrenza e non può generare dipendenza sistematica dalla disponibilità di risorse pubbliche. Per quanto riguarda l'auspicabile semplificazione normativa, è importante che la tecnica utilizzata (Omnibus) non comprometta i tre pilastri del modello europeo: legislazione basata su evidenze, partecipazione democratica, proporzionalità dell'azione pubblica.

Nel paper su ***Verso una rinnovata politica della concorrenza,*** Gian Luigi Tosato argomenta la necessità di estendere le tradizionali finalità delle regole *antitrust* (tutela dei concorrenti e dei consumatori, limiti alle concentrazioni) a più ampi obiettivi di natura economico-sociale. L'autore dimostra che tale estensione è compatibile con le norme dei Trattati europei. Recenti normative secondarie e linee-guida della Commissione attenuano, infatti, la classificazione degli ostacoli alla concorrenza; e anche in tema di concentrazioni, la Commissione appare più sensibile all'esigenza di non vietare la formazione di campioni europei, in grado di meglio competere nell'arena mondiale. L'autore sottolinea, però, che questa evoluzione nella tutela della concorrenza rafforza la necessità di una sua interazione con la regolazione e la politica industriale. La regolazione serve a disciplinare *ex ante* condotte distorsive della concorrenza, che le norme *antitrust* sarebbero in grado di colpire solo *ex post* con maggiore difficoltà. Basti riferirsi, in proposito, alla gestione delle grandi piattaforme digitali da parte della Commissione. Inoltre, l'*antitrust* non può supplire a carenze strutturali del mercato ma deve limitarsi alla tutela di un'allocazione concorrenziale delle risorse produttive esistenti. Pertanto, la competitività tecnologica del sistema industriale europeo richiede interventi della mano pubblica; e concorrenza e politica industriale devono evitare un'eccessiva compressione della disciplina *antitrust* che deriverebbe da rapporti conflittuali o commistioni.

Un secondo gruppo di contributi è dedicato ai **problemi dell'autonomia strategica, della difesa e della sicurezza europee.**

Nel paper su ***La politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea: i nodi da sciogliere,*** Riccardo Perissich ricorda che il Trattato di Lisbona ha inserito pienamente la politica estera e la sicurezza nel novero delle politiche europee, pur se sotto il vincolo dell'unanimità e nel quadro (dato allora per scontato) di continuità con la Nato. Eppure, tali politiche non poggiano ancora su obiettivi e strumenti chiari e condivisi. Il superamento del conseguente stallo è imposto dal "triangolo infernale", in cui si trova stretta la UE: il contenimento dell'aggressività russa (e la difesa dell'Ucraina), la crisi transatlantica innescata dall'Amministrazione Trump e aggravata dalla guerra in Iran,

l'impatto esistenziale per l'unità europea. La dimensione della difesa è, oggi, prevalente. La crisi del rapporto transatlantico pone un dilemma: l'esigenza di ricercare una maggiore autonomia si scontra, nel breve periodo, con un'insuperabile dipendenza europea dagli USA sotto il profilo militare, strategico e tecnologico. Ciò rende spesso impossibile rispettare l'unanimità a 27. Per gestire le difficoltà del triangolo, occorre coinvolgere il Regno Unito e – più in generale – ricorrere ai paesi 'volenterosi'. Al riguardo, bisogna intersecare tre cerchi: la definizione di strategie e garanzie per i volonterosi, l'utilizzo delle strutture operative della Nato in connessione con gli USA, l'attribuzione alla Commissione di strumenti industriali, tecnologici e finanziari. L'attivazione dei tre cerchi non va bloccata dai veti, che sono aggirabili aumentandone il costo politico o agendo ai margini o al di fuori dei Trattati europei. Va anche superato il diffuso disfattismo, alimentato dalla propaganda e dalla disinformazione di USA e Russia. Le strategie condivise esistono anche se mancano le realizzazioni concrete; in sostanza, "l'ultimo miglio".

Nel paper su ***La difesa dell'Europa***[23] Stefano Silvestri delinea le scelte necessarie per assicurare la difesa comune dei paesi della UE a fronte di un eventuale progressivo disimpegno degli USA. Occorre innanzitutto che un numero consistente e rilevante di paesi europei si accordi per una comune gestione del Comando Supremo della Nato in Europa (e dei suoi comandi subordinati), che è l'unica struttura militare di comando e di controllo esistente in grado di assicurare la guida e il coordinamento dei sistemi nazionali di difesa. Questo passaggio si basa sulla mobilitazione di adeguate risorse e su una pianificazione industriale accentrata. Esso richiede, quindi, il contributo di paesi della UE e della Nato e la collaborazione di paesi terzi. Ciò vale a maggior ragione nel caso, in cui il presidente Trump dia seguito alla minaccia di abbandonare (grazie a un'improbabile approvazione da parte del Congresso) l'Alleanza Atlantica. Tali azioni sarebbero sufficienti ad assicurare la difesa dell'Europa da aggressioni con armi convenzionali, ma non a risolvere il problema della deterrenza nucleare finora assicurata dagli USA. Al riguardo, vanno percorse tutte le vie utili alla salvaguardia della "deterrenza allargata" statunitense a protezione degli alleati. Bisogna, tuttavia, predisporre soluzioni alternative. L'autore esamina l'ipotesi di un collegamento più stretto tra la deterrenza franco-britannica e la difesa europea. Ciò richiede un rafforzamento di quella deterrenza con il conseguente rischio che alcuni stati membri della UE preferiscano la strada del riarmo nucleare nazionale con grave danno per la sicurezza collettiva. Un'altra ipotetica soluzione sarebbe l'acquisizione onerosa delle

[23] Pubblicato nel n. 1/2026 di *Astrid Forum*.

testate nucleari statunitensi, collocate in Europa, e la loro integrazione nel sistema europeo di difesa coordinato da Shape.

Nel paper su ***La trasformazione della politica commerciale europea***[24], Paolo Guerrieri rileva che, nel nuovo contesto geoeconomico caratterizzato da rivalità strategiche e da frammentazione dei rapporti di mercato, la politica commerciale europea si è trasformata in profondità: il paradigma, incentrato su obiettivi meramente economici quali l'apertura di nuovi mercati e le regole degli scambi, è stato sostituito da un approccio più integrato, basato sulla deterrenza e sull'*enforcement*. Ciò ha portato a un ampliamento degli strumenti utilizzati: gli accordi preferenziali sono stati affiancati sia dai principi della lotta alla coercizione e della valutazione degli investimenti esteri sia da misure imperniate su *standard* climatici e sociali quali condizioni di accesso al mercato (CBAM, normative di '*due diligence*', partenariati "*clean trade*"). Malgrado gli importanti risultati ottenuti, la politica commerciale europea rimane ancora in fase di costruzione. Il rafforzamento della nuova strategia richiede maggiore coesione tra gli stati membri, una più chiara gerarchia degli obiettivi e una maggiore capacità di esecuzione. Il rapporto con gli Stati Uniti resta vitale ma problematico, in quanto la UE deve acquisire una posizione più autonoma in grado di prevenire e disinnescare precocemente le crisi commerciali ma anche di reagire ai soprusi. Con la Cina si raccomanda una 'coesistenza funzionale' basata su tre fattori: un *de-risking* selettivo, la difesa da pratiche commerciali distorsive e una cooperazione mirata sui beni pubblici globali. La rete di accordi commerciali bilaterali della UE è la più estesa nel mondo, ma va arricchita e consolidata in varie aree (Asia-Pacifico, America Latina, Africa). Essa permette diversificare *partner* e catene del valore, riducendo l'esposizione al protezionismo statunitense e alla pressione cinese.

Nel paper ***Per una politica energetica europea***[25], Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati e Pippo Ranci rilevano che, dai primi mesi del 2022, la sicurezza nelle forniture di energia ha spiazzato gli altri due obiettivi fondamentali di quella politica: la sostenibilità ambientale e l'economicità che, pure, sono essenziali per la vita delle famiglie e per la competitività delle imprese nel futuro e nel presente. La rinuncia anche a uno soltanto dei tre obiettivi è, quindi, inaccettabile. Si tratta di gestire al meglio i rispettivi *trade-off*. In questa prospettiva, i tre autori individuano le condizioni di contesto e gli interventi specifici che possono facilitare il compito. Rispetto alle condizioni di contesto, si richiedono: il completamento del mercato unico dell'energia

[24] Pubblicato, in versione inglese, nel n. 1/2026, di *Astrid Forum, The transformation of European trade policy in the new global disorder.*

[25] Pubblicato di seguito, in questo numero di *Astrid Forum*

da perseguire con le interconnessioni; l'omogeneità della regolazione; il superamento di regimi nazionali di preferenza; una conseguente *governance* europea che sia più forte in termini di potere e responsabilità nel coordinamento delle politiche nazionali e, quindi, nelle risorse a disposizione. Rispetto agli interventi specifici, si sollecitano: una riduzione dei prezzi per le rinnovabili, che si basi su contratti di lungo termine in grado di tenere conto che tali fonti di energia hanno alti costi di investimento e bassi costi di gestione; l'estensione dei contratti pubblici, in modo da assegnare con gara anche i vecchi impianti delle rinnovabili e da superare le attuali posizioni di rendita; investimenti massicci nelle reti elettriche che si basino su un disegno europeo della grande rete, rispetto al quale i disegni nazionali diventano articolazioni; l'accelerazione nel dispiegamento delle rinnovabili, compensando la conseguente instabilità con la copertura dello zoccolo di domanda costante mediante il nucleare e con la gestione della variabilità mediante il gas; il sostegno alla ricerca e all'innovazione negli accumuli, nelle reti e nel mix energetico.

Un terzo gruppo di contributi è dedicato agli **strumenti e alle risorse per la competitività.**

Le riflessioni, elaborate da Marco Buti e Marcello Messori nel paper su ***Integrazione europea e beni pubblici***[26], muovono dalla necessità di aumentare l'offerta di Beni pubblici europei (BPE) sia per offrire e stimolare investimenti innovativi (inclusi quelli nella sicurezza e nella difesa) sia per rafforzare il modello sociale europeo. In generale, nelle economie di mercato, il settore privato non offre un ammontare adeguato di beni pubblici in quanto i singoli produttori non sono in grado di appropriarsi di tutti i benefici netti così creati; questi beni sollecitano, perciò, un intervento pubblico. Nella UE, la sottoproduzione di BPE è aggravata da due ulteriori fattori: le resistenze di molti stati membri rispetto alla costruzione di una capacità fiscale centrale permanente in grado di finanziare la produzione di quei beni; l'eterogeneità delle preferenze nazionali rispetto ai BPE più legati alle innovazioni (BPE innovativi) e rispetto a quelli più legati al *welfare* (BPE solidaristici). Il primo fattore è da imputarsi al fatto che la cessione della sovranità nazionale, richiesta per il finanziamento e per la produzione di quei BPE, implica costi legati alla forza dei singoli stati e delle relative istituzioni intermedie. Il secondo fattore comporta, invece, che i benefici siano funzione della forza economica e sociale dei singoli paesi. I due autori mostrano peraltro che, nonostante tali fattori, vi sono combinazioni di BPE innovativi e di BPE solidaristici in grado di accrescere il benessere di ogni stato membro, nel senso che l'accesso a

[26] Pubblicato nel n. 2/2025 di *Astrid Rassegna*, e ivi, anche un dibattito sul paper con interventi di F. Bassanini, A. Brugiavini, C. De Vincenti, P. Guerrieri, P.C. Padoan, R, Perissich, A. Petretto, C. Trigilia.

quelle combinazioni determina benefici nazionali netti maggiori dei costi. Un primo esame delle reazioni dei principali paesi della UE rispetto alle possibili combinazioni di BPE porta a individuare ostacoli nella loro offerta che travalicano le ragioni economiche. Ciò suggerisce possibili *policy* per l'attenuazione dei possibili ostacoli.

Il lavoro di Pier Carlo Padoan su ***Un compact per la sostenibilità del debito europeo***[27] muove dalla tesi che la sequenza e l'intreccio delle diverse crisi, attraversate dal sistema economico nel suo complesso, hanno causato una frammentazione che comprime la crescita della produttività e dell'attività produttiva. Al contempo, ciascuna di queste crisi ha imposto l'erogazione di ingenti risorse per sostenere i processi di riallocazione del capitale nelle sue varie forme (tecnologico, umano, fisico e intangibile). Tali erogazioni hanno causato l'emissione di un ammontare assai rilevante di debito privato e – soprattutto – di debito pubblico. La UE sarà in grado di rendere sostenibile le varie componenti del debito così accumulato solo se le sue istituzioni (finanziarie e non solo) e gli attori economici costruiranno interconnessioni in grado di rafforzare quei processi di integrazione già iniziati da tempo ma non ancora stabilizzati. Si tratta di creare un *compact* che soddisfi le condizioni di sostenibilità grazie all'inclusione di diverse innovazioni *di governance* che si stanno introducendo (o si dovrebbero introdurre) per attivare gli investimenti nella sicurezza e difesa, sostenere beni pubblici europei, creare un'attività finanziaria sicura (*safe asset*) della UE e realizzare la cosiddetta "*saving and investment union*". Ciò porta alla ripresa di quel modello di cooperazione verticale tra politiche nazionali e politiche europee sperimentato con il NGEU. Nell'ultima parte del lavoro, l'autore offre alcuni esempi per specificare come il soddisfacimento delle priorità della UE consentano a questo *compact* di rafforzare la sostenibilità del debito.

Il paper di Pierpaolo Benigno e Edoardo Reviglio[28] sostiene l'urgenza della creazione di un ***safe asset europeo*** basata sull'emissione di un adeguato ammontare di titoli pubblici (*eurobond*). I due autori ritengono che ciò risponderebbe alla crescente domanda globale di attività sicure, dovuta a fattori strutturali (invecchiamento della popolazione, allocazione della ricchezza, aumento delle disuguaglianze), e rafforzerebbe l'efficienza e la stabilità dei mercati dei capitali della UE. L'esperienza di NGEU e la raccolta di risorse finanziarie da parte di varie istituzioni (per esempio, la BEI e il Meccanismo europeo di stabilità) mostrano la possibilità di emettere debito

[27] Pubblicato, in versione inglese, nel n. 1/2026 di *Astrid Forum, A Compact for European Debt Sustainability.*

[28] Pubblicato nel n. 1/2026 di *Astrid Forum, Safe asset europei: contesto macroeconomico, strumenti e prospettive*

comune con successo. Le emissioni già effettuate sono, però, insufficienti a causa del loro carattere temporaneo o della loro portata troppo limitata. Peraltro, l'alto livello del debito pubblico e della pressione fiscale in vari paesi della UE impone che l'estensione di tali emissioni si accompagni a riduzioni delle spese nei bilanci nazionali. Inoltre, essendo fondato sulla certezza del rimborso, un *safe asset* credibile non può essere alimentato da ripetute rotazione del debito o da ipotesi di crescita economica futura. Esso richiede una capacità fiscale centrale che ne attesti l'onorabilità tramite entrate certe e responsabilità ben definite. Ciò porta al problema delle garanzie. Per essere assimilati a *safe* asset globali e sostenere un mercato finanziario profondo e liquido, gli *eurobond* vanno ancorati a garanzie solidali (ossia, *joint and several*); forme parziali o frazionate di garanzia possono svolgere ruoli solo transitori. La conclusione è che la costruzione di un *safe asset* europeo rappresenta un obiettivo politico di lungo periodo, paragonabile per portata all'introduzione dell'euro.

Lo studio di Massimo Bordignon e Giuseppe Pisauro su ***La riforma del governo della politica fiscale in Europa***[29] muove da una valutazione delle nuove regole fiscali europee che si basa su un accurato confronto con le regole preesistenti, su considerazioni teoriche e su un esame delle prime applicazioni. Secondo gli autori, le nuove regole realizzano in modo solo parziale l'obiettivo, enunciato dalla Commissione europea, di conciliare disciplina di bilancio e sostegno alla crescita. Esse si fondano su piani fiscali nazionali di medio termine, che attribuiscono ai singoli paesi la titolarità delle scelte e dei tempi di aggiustamento rispetto alla spesa primaria netta (ossia al nuovo indicatore di bilancio) sotto il vincolo del rispetto di pochi parametri quantitativi. Tali elementi innovativi convivono, tuttavia, con meccanismi ereditati dal precedente Patto di stabilità e crescita. Le clausole di salvaguardia reintroducono, infatti, indicatori quantitativi che possono diventare pro-ciclici e che si fondano su variabili strutturali non osservabili e di controversa stima (prodotto potenziale e *output gap*). La prima applicazione delle nuove regole, avvenuta nel 2024, ha mostrato che il dialogo tecnico tra Commissione e stati membri legittima una certa flessibilità ma non basta a superare limiti rilevanti. La persistente complessità delle applicazioni (nonostante il riferimento alla sola spesa primaria netta) e l'enfasi, posta sulle proiezioni di lungo periodo riguardo alla sostenibilità dei debiti nazionali restringono gli spazi fiscali. La conclusione è che la riforma palesa problemi di fondo, imputabili al mancato coordinamento delle politiche nazionali e all'assenza di una capacità fiscale comune. A fronte delle sfide che la UE è oggi chiamata a fronteggiate, questa riforma potrebbe richiedere ulteriori modifiche.

[29] Pubblicato nel n. 1/2026 di *Astrid Forum*

Infine, nel paper ***Dal coordinamento globale all'imposta europea sulle imprese***[30]*,* un gruppo di ricercatori coordinato da Vieri Ceriani propone un'imposta europea sulle imprese, che rielabora la norma redatta dalla precedente Commissione (BEFIT) ma non approvata dal Consiglio della UE. Nel frattempo, l'OCSE ha disegnato un'imposta minima globale del 15% sulle imprese che è stata adottata dalla UE ma non dagli Stati Uniti e da altre grandi aree economiche (Cina e India); e l'Amministrazione Trump ha accettato un compromesso, basato su un sistema "*side-by-side*", che preserva il principio di un'imposta globale ma introduce elementi di asimmetria. Inoltre, il Secondo Pilastro ha palesato varie criticità (elevati costi di adempimento, incertezza e complessità normativa, limitato gettito atteso). Pertanto, sommandosi a debolezze originarie della proposta BEFIT, il nuovo quadro ne rende necessaria una sostanziale revisione. Gli autori suggeriscono di semplificare drasticamente la base imponibile comune, costruendola sul reddito già determinato ai fini del Secondo Pilastro; e, per risolvere le incoerenze tra BEFIT e Secondo Pilastro, propongono di trattare la UE come un'unica giurisdizione fiscale ai fini dell'applicazione dell'imposta minima globale. Tale soluzione permetterebbe, all'interno della UE, una compensazione transfrontaliera delle perdite e la disapplicazione delle regole sui prezzi di trasferimento e di alcune norme antiabuso. Una BEFIT così semplificata aumenterebbe la certezza del diritto, ridurrebbe l'arbitraggio fiscale e migliorerebbe la concorrenza nel mercato interno. Inoltre, in sintonia con la proposta del Rapporto Letta relativa al "28° regime", essa disegnerebbe una vera imposta europea sulle società e farebbe, così, affluire al bilancio UE come nuova risorsa propria.

4. La "fattibilità" delle nuove politiche a Trattati invariati

Nelle pagine precedenti abbiamo passato in rassegna, in estrema sintesi, i principali risultati delle ricerche che pubblichiamo nei vari capitoli del volume. Nel loro insieme, queste ricerche hanno un filo comune che le collega. Esse sottolineano, prima di tutto, che i radicali cambiamenti intercorsi nello scenario geopolitico e geoeconomico durante gli ultimi trent'anni hanno reso obsoleto il modello istituzionale ed economico della UE e richiedono profonde innovazioni, se si vuole evitare che l'Europa sia condannata a un destino di progressivo declino economico, di subalternità politica, tecnologica e militare e di insostenibilità del suo sistema di *welfare*. I capitoli del volume tentano poi di delineare le riforme, le misure, gli interventi e gli strumenti richiesti per soddisfare tali innovazioni. Realizzare queste riforme rappresenta, tuttavia,

[30] Pubblicato nel n. 1/2026 di *Astrid Forum*

una sfida di straordinaria difficoltà e complessità. Uno dei valori aggiunti del nostro volume consiste nell'argomentare che non è comunque una sfida insuperabile. I vari capitoli del libro mostrano, infatti, che l'Europa nel suo insieme non manca delle risorse necessarie, se saprà e vorrà mobilitarle per usarle al meglio.

Emerge così il vero nodo da sciogliere. La necessità e l'urgenza di innovazioni e riforme sono indiscutibili ma gli stati membri – presi singolarmente – non dispongono, neppure i più grandi, della dimensione e delle risorse necessarie. Ne dispongono solo insieme, è dunque necessaria una più forte integrazione. Una più forte integrazione è indispensabile per completare il mercato unico (dei beni, dei servizi, dei capitali e delle risorse umane), per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di materie prime e componenti strategiche, per ridurre i ritardi di produttività e di competitività dell'area, per apportare profonde trasformazioni alla specializzazione produttiva dell'economia europea, per creare le condizioni di produzione di quei BPE richiesti per affrontare le sfide globali, per dotare la UE di procedure di decisione democratica più rapide e più efficienti, per recuperare indipendenza politica e strategica mediante un importante investimento sul rafforzamento e coordinamento dei sistemi di difesa e sicurezza, per sviluppare una politica estera europea volta a rifondare le regole della coesistenza pacifica globale.

Il cambiamento del modello produttivo europeo, che non può essere disgiunto dai progressi istituzionali e di *governance* menzionati, richiede finanziamenti e produzioni accentrate in quanto nessuno degli stati membri della UE (neppure quelli più grandi) ha – come si è appena detto – dimensioni sufficienti per creare e sfruttare le economie di agglomerazione che sono imposte dagli *standard* competitivi delle aree rivali (Stati Uniti e Cina). In sintesi, ciò che è richiesto è un insieme di politiche industriali europee (intese in senso lato).

Le politiche industriali europee dovrebbero essere alimentate da risorse finanziarie accentrate (sia pubbliche che private), in grado di finanziare produzioni accentrate (di nuovo, sia pubbliche che private) di beni idonei ad accrescere la competitività dell'economia europea e il benessere dei suoi cittadini, secondo traiettorie innovative vicine alla frontiera tecnologica ma compatibili con la transizione 'verde' e con il rafforzamento di una società aperta e inclusiva (anche per fronteggiare la crisi demografica). Ciò implica che la costruzione di una capacità fiscale centrale permanente e le produzioni accentrate di BPE (di tipo sia innovativo che solidaristico) devono innescare traiettorie tecnologiche europee volte a colmare i ritardi accumulati nel digitale e nell'IA, seguendo modalità specifiche e non un classico processo di *catching up*. L'esigenza di costruire tali spazi europei di azione è resa ancora più impellente dalle iniziative dell'Amministrazione Trump, già denunciate nei precedenti

paragrafi e volte a scardinare i capisaldi del multilateralismo. In questo senso, le trasformazioni del modello produttivo europeo devono essere rafforzate da accordi commerciali che difendano i vantaggi del multilateralismo[31]. Gli accordi della UE con Mercosur e India rappresentano passaggi di successo per opporsi alla deriva trumpiana.

Insomma, per realizzare le innovazioni e le riforme identificate come necessarie, occorre attuare un trasferimento di responsabilità e poteri, oggi per lo più in mani nazionali, a favore dell'Unione; occorre, in altri termini, fare qualche deciso passo avanti verso una più forte integrazione, secondo un modello di federalismo flessibile o – come preferisce denominarlo Mario Draghi – di federalismo pragmatico[32].

Un tale processo è davvero fattibile? L'attuale clima culturale e politico, caratterizzato dal predominio di orientamenti e forze politiche nazionaliste e sovraniste, è compatibile con una prospettiva del genere? Come si evita di cadere nel classico 'comma 22', secondo cui "occorre assolutamente fare una serie di cose, che è però impossibile fare"? È su questa tensione fra necessità e fattibilità che bisogna riflettere.

Al contrario di quello che comunemente si ritiene, vi è un elemento fondamentale che gioca a favore di una risposta positiva ai precedenti interrogativi: l'emergere, negli ultimi mesi, di un orientamento dell'opinione pubblica europea (senza distinzioni rilevanti tra paese e paese) a favore di "più Europa". In singolare contrasto con l'affermarsi nei sistemi politici nazionali di forze nazionaliste e sovraniste, Eurobarometro e altri recenti sondaggi mostrano un netto calo delle posizioni euroscettiche e un forte incremento del favore per un'integrazione europea basata su un modello federale o quasi federale. Il bisogno di "più Europa" accomuna una fascia sempre più ampia, anzi ormai maggioritaria, dell'opinione pubblica europea a prescindere dal paese di origine. È verosimile che si tratti di una reazione alle minacce che incombono sulla sicurezza e sull'indipendenza politica europea a causa dell'invasione russa dell'Ucraina e del disimpegno trumpiano dall'Alleanza atlantica; ma è anche l'effetto della crescente consapevolezza che i singoli paesi europei

[31] Al riguardo, si tratta di individuare aspetti di cooperazione con molti paesi appartenenti al così detto Sud globale e spesso attivamente coinvolti nell'evoluzione del vecchio Brics. L'errore, che la UE deve evitare al riguardo, è però duplice: da un lato, rivendicare una posizione di *leadership* che trascuri il fatto che il Sud globale sta avviando proprie strategie di cooperazione in aperta contrapposizione verso un Occidente, di cui la UE è stata parte attiva; dall'altro, ritenere che l'apertura al Sud globale richieda unilaterali passi indietro rispetto alle sanzioni verso paesi (*in primis*, la Russia) che costituiscono una minaccia per gli assetti europei.

[32] Da ultimo, nel discorso tenuto ad Aachen il 13 maggio 2026, in occasione del conferimento del Premio Carlomagno. Si veda M. DRAGHI, *Europe can again turn crisis into Union*, https://geopolitique.eu/en/2026/05/14/mario-draghi-europe-can-again-turn-crisis-into-union/.

rischiano di essere sempre più stritolati dalla competizione economico-finanziaria, tecnologica e militare delle due grandi potenze internazionali (Stati Uniti e Cina).

È, se si vuole, un europeismo che nasce da un bisogno di protezione (generale e – come tale – legittima) contro crescenti minacce esterne e dal riconoscimento dell'incapacità degli Stati nazionali di soddisfare questo bisogno, se non mediante l'offerta di distorte protezioni particolari, basate sulla creazione di grandi e piccole posizioni di rendita sempre più frammentate, costose, inique e inefficienti. La nuova consapevolezza dei cittadini dei vari stati membri può aprire la strada, in prospettiva, a progressi sulla via dell'integrazione europea che fino a poco fa si giudicavano impossibili. I più ottimisti fra noi pensano che, prima o poi, anche i ceti politici nazionali, che hanno cavalcato negli ultimi due decenni le pulsioni nazionaliste, prenderanno atto che l'aria è cambiata e che la UE non è più vista dalla maggioranza degli elettori solo come un arcigno produttore di regole e di adempimenti burocratici ma anche come un indispensabile strumento per sopravvivere in un mondo nel quale vigono le "regole del più forte".

Anche chi pecca di ottimismo (di *wishful thinking*) non può, però, pensare che i nuovi orientamenti della popolazione europea bastino a spianare la strada per riforme incisive dei Trattati europei. Nel medio-lungo termine, la crescente consapevolezza della necessità di una maggiore integrazione europea per salvare libertà, indipendenza, competitività, qualità della vita e *welfare* dell'area potrà rendere la riforma dei Trattati un obiettivo realistico e perseguibile. Assumere tale obiettivo come realizzabile nel breve-medio termine espone, tuttavia, a un elevato rischio di arenarsi in estenuanti trattative e di ritrovarsi fermi al punto di partenza. Già il semplice allargamento delle aree di decisione a maggioranza qualificata, possibile a Trattati invariati mediante il ricorso alle cosiddette passerelle (Art. 48.7 e 31.3 del Trattato dell'Unione Europea: TEU), appare al momento un'impresa ardua pur se da perseguire con determinazione.

Esistono però alternative alla riforma dei Trattati, praticabili anche nel breve termine, per varare politiche europee evitando di passare per le forche caudine della decisione all'unanimità. Diverse tra queste alternative sono già state sperimentate in passato, anche se spesso (ma non sempre) solo come risposta a circostanze eccezionali[33]. Proprio il crescente sostegno dell'opinione pubblica per una maggiore integrazione europea (sia pure nell'ottica di una "Europa che protegge") rende l'opportunità offerta da queste alternative più percorribile che non in passato.

L'opportunità più rilevante consiste nel leggere e utilizzare alcune disposizioni dei Trattati in modi che vanno forse al di là delle intenzioni originarie dei loro estensori

[33] Va, del resto, notata l'eccezionalità delle sfide che la UE sta fronteggiando da due decenni e che stanno diventando sempre più acute.

ma non di una fondata e legittima interpretazione della loro lettera. Si tratta, infatti, di clausole abbastanza flessibili da fornire alle istituzioni europee una base legale per l'adozione di misure e di interventi di notevole portata ed efficacia rispetto alle sfide sopra delineate.

L'esempio più noto è offerto dall'Art. 122 del 'Trattato sul funzionamento dell'Unione europea' (TFEU). Il NGEU e le connesse iniziative hanno trovato, per l'appunto, fondamento in quell'articolo del Trattato di Lisbona, che consente alle istituzioni europee l'adozione a maggioranza qualificata di "misure adeguate" a fronteggiare situazioni economiche di estrema gravità soprattutto – ma non esclusivamente – a beneficio di singoli stati membri in difficoltà. Gli atti costitutivi del NGEU hanno chiarito che si trattava di una risposta all'epidemia da Covid 19 di natura eccezionale e temporanea. Ciò non significa, tuttavia, che iniziative assimilabili al NGEU, in presenza di situazioni paragonabili sotto il profilo dell'eccezionalità e dell'emergenza, debbano essere irripetibili.

Del resto, il ricorso alla base giuridica offerta dall'art. 122 del TFEU (e dal suo predecessore, l'art. 103 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea': TEEC, 1957) è stato, negli anni, molto frequente[34].

Nella fase più recente, vi si è fatto ricorso per esempio per: fronteggiare la crisi migratoria del 2015-'16 (Regolamento 2016/369); finanziare il programma SURE (*Support to mitigate unemployment risks in an emergency*, Regolamento 2020/672); gestire la crisi energetica conseguente all'invasione russa dell'Ucraina (Regolamenti 2022/1369, 2022/1854, 2022/2576, 2022/2577, 2022/2578); sostenere gli investimenti nazionali in difesa e sicurezza mediante lo strumento finanziario SAFE (*Security Action for Europe*, Regolamento, 2025/110); congelare *sine die* le attività della Banca centrale russa detenute da operatori finanziari all'interno della UE (Regolamento 2025/2600).

Questi esempi suggeriscono che l'art. 122 del TFEU può ormai essere interpretato come la base giuridica di una sorta di "legge di emergenza della UE", analoga al potere di ordinanza (*Executive orders*) del Presidente USA[35]. Non a caso, il Parlamento

[34] Si veda, al riguardo: M. CHAMON, *The use of art. 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/ 2023/ 753307/IPOLSTU(2023)753307.EN.pdf). Scritto su mandato della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo, il lavoro dà conto di più di cento provvedimenti ex art. 122 (cfr. al riguardo la tav. 2, p. 19).

[35] Cfr. M. CHAMON, *The use of art. 122 TFUE. Institutional implications and impact on democratic accountability*, cit.; D. Calleja, T.M. Rusche, T. Shipley, *EU emergency - Call 122? On the possibilities and limits of using article 122 TFEU to respond to situations of crisis*, *Columbia Journal of European Law*, 2024, p. 520 ss.; M. CHAMON, *The Non-emergency economic policy competence*

europeo ha sollevato più volte il problema dei suoi poteri di partecipazione/controllo rispetto all'adozione di provvedimenti basati sul disposto dell'art. 122[36]. In tal modo, il Parlamento europeo ha implicitamente preso atto che il ricorso ai poteri di emergenza è in svariati casi inevitabile e richiede, al riguardo, una ridefinizione del suo ruolo in rapporto alla Commissione. Si potrebbe obiettare che, negli ultimi anni, non vi sia stato un incremento nel numero dei provvedimenti basati sull'art. 122; è però evidente che si sia registrato un salto di qualità nell'importanza di questi provvedimenti. Vari autori ritengono addirittura che sia avvenuto una sorta di cambio di paradigma: mediante il concatenarsi di misure di contrasto delle crisi ex art. 122, la UE avrebbe perseguito una sua specifica linea di politica economica.

Nella prospettiva della nostra ricerca, si pone dunque una domanda: gli interventi e i provvedimenti, che vengono proposti nel libro e che sono stati sintetizzati nel precedente paragrafo, o quanto meno la gran parte tra essi possono essere adottati sulla base giuridica flessibile offerta dall'art. 122? In linea di principio, la risposta ci sembra positiva. Le sfide geopolitiche, economiche, tecnologiche, militari (e ambientali) che la UE deve oggi affrontare non sono infatti meno minacciose dell'epidemia da Covid o dei flussi migratori di una decina di anni fa. Inoltre, come è stato già rilevato e come è confermato da SAFE, l'art. 122 può essere anche utilizzato per prevenire situazioni di emergenza ancora *in fieri*[37].

Ma i paesi della UE possono ricorrere (e hanno fatto ricorso in questi anni) anche ad altri strumenti, che sono altrettanto flessibili. Alcuni nascono al di fuori dei Trattati, almeno in prima battuta, e non richiedono il coinvolgimento di tutti gli stati membri anche se rimangono aperti a successive adesioni. L'esempio più noto di uno strumento, nato al di fuori del TFEU su iniziativa di un gruppo di paesi europei, è l'accordo di Schengen che ha avuto un successo così rilevante da essere incorporato da ultimo

in article 122(1) TFEU, *Common Market Law Review*, 2024, p. 1501 ss.; P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the future of the Union's emergency powers*, in *EU Law Live*, 25 gennaio 2024.

[36] Nella sua risoluzione del 2020 sulla pandemia da COVID-19, il Parlamento ha chiesto di prevedere una più precisa delimitazione dei presupposti per il ricorso all'articolo 122 TFEU e ha invitato, comunque, la Commissione e il Consiglio a rivedere l'accordo interistituzionale allora vigente. Il fine del accrescere il ruolo del Parlamento nel processo decisionale in materia di gestione delle crisi e di potenziare l'uso della procedura legislativa ordinaria per l'adozione di strumenti di risposta alle emergenze. Nel dicembre 2020 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno adottato una dichiarazione congiunta sul controllo delle spese connesse al ricorso all'articolo 122 TFEU con potenziali implicazioni significative per il bilancio dell'Unione. Infine, la recente riforma del regolamento interno del Parlamento ha introdotto un nuovo articolo 138, in base al quale la Commissione è invitata a illustrare al Parlamento i motivi del ricorso all'art. 122 TFEU ogni volta che avrà adottato misure fondate su questa base giuridica.

[37] Si veda per tutti: G.L. TOSATO, S*ulla fattibilità giuridica di una capacità fiscale della UE a Trattati costanti*, *Astrid Rassegna*, n. 15/2021.

nell'*acquis* comunitario. Un altro esempio, che ha avuto una parabola più complessa e non ancora ben definita[38], è offerto dal Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM). Pur configurandosi come un'istituzione intergovernativa fondata su un Trattato internazionale, il varo dell'ESM ha richiesto una modifica dell'art.136 del TFEU. Il ricorso a questi strumenti, che si può replicare, ha il vantaggio di essere realizzabile senza il vincolo dell'approvazione unanime, dal momento che essi nascono come accordi tra i paesi interessati e disponibili.

Un altro strumento, utilizzabile per superare l'opposizione di singoli stati membri rispetto a una data iniziativa, è rappresentato dalle cooperazioni rafforzate. La loro disciplina presenta tuttavia rilevanti rigidità rispetto agli strumenti sopra menzionati. Basti considerare che il loro varo in determinate materie richiede un 'nulla osta' unanime da parte degli altri stati membri della UE. Ciò spiega perché le cooperazioni rafforzate riguardino, di solito, ambiti politicamente poco sensibili (si pensi alla Procura europea o al Brevetto unitario europeo). Ma non mancano eccezioni: la Cooperazione strutturata permanente (PESCO) nel settore della difesa è una cooperazione rafforzata, pur se sulla base di una specifica disciplina (il disposto degli artt. 42.6 e 46 del Trattato dell'Unione europea); e ha fatto ricorso a una forma particolarmente complessa di cooperazione rafforzata il faticoso varo del più recente finanziamento europeo a favore dell'Ucraina (Regolamento 2025/2600).

Un terzo possibile strumento è costituito dalle iniziative assunte da paesi, anche esterni alla UE, che danno vita alle cosiddette coalizioni dei volonterosi (*coalition of the willings*). Pur non rientrando – per definizione – fra le istituzioni dell'Unione, queste coalizioni non sono necessariamente in contrasto con gli assetti europei. In vari casi, esse nascono anzi per gestire problemi che non troverebbero oggi spazio nelle sedi europee o che, se lo trovassero, dovrebbero escludere paesi non appartenenti alla UE ma essenziali al buon esito dell'iniziativa. Il caso della difesa europea è, al riguardo, emblematico dato l'apporto determinante di paesi non membri della UE (quali il Regno Unito, la Turchia, la Norvegia) e di paesi fuori della Nato (l'Ucraina).

La coesistenza e la concorrenza di strumenti diversi, come quelli fin qui ricordati, disegnano un sistema a geometria variabile, il cui funzionamento solleva problemi complessi in termini di ripartizione di ruoli e di coordinamento. Vi è, in particolare, il rischio di una Unione *à la carte* dove i singoli paesi adottano comportamenti opportunistici, cooperando solo quando ciò è conforme a un interesse nazionale di breve termine. Non si tratta, però, di problemi irresolubili in presenza di una volontà politica che intenda progredire per il rafforzamento della integrazione europea; anche

[38] Il nuovo statuto dell'ESM, che ne prevede – tra l'altro – un ruolo importante nel secondo pilastro dell'Unione bancaria, non è stato approvato a causa del veto dell'Italia.

perché proprio il ricorso agli strumenti sopra ricordati può consentire di percorrere questa strada, almeno per una parte significativa, a Trattati invariati.

5. Il finanziamento delle nuove politiche europee

Vi è, invece, un ostacolo ineludibile che va approfondito: l'esigenza di reperire risorse finanziarie comuni. Nella presente *Introduzione* così come in molti capitoli del volume, è sottolineata più volte la necessità di disporre di finanziamenti europei (CFC) per produrre BPE. La stessa necessità è evidenziata con forza dai Rapporti di Draghi, di Letta e di Niinistö così come dal recente *Florence Report*[39]. La combinazione di CFC e di BPE è, infatti, lo strumento base per la realizzazione di quella politica industriale europea capace di innescare la mobilizzazione della ricchezza finanziaria privata e le scelte produttive (sia pubbliche che private) per il lancio di peculiari traiettorie tecnologiche in grado di innovare il modello produttivo della UE e di salvaguardarne il modello sociale. Ora, è evidente che, quale che sia lo strumento giuridico di volta in volta adottato per varare le nuove politiche europee che consideriamo necessarie, esso non risolve – di per sé – il problema di come pervenire alla copertura delle possibili spese comuni se queste ultime richiedono decisioni unanimi[40].

Sotto il profilo giuridico, l'art. 311 del TFEU afferma, in modo perentorio, che la UE si deve dotare dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Esso aggiunge che il bilancio della UE serve a tale scopo

[39] Oltre ai già citati rapporti di Draghi e Letta, si vedano: S. NIINISTÖ, *Safer together – Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*, European Commission, Brussels, 2024; M. BUTI, G. CORSETTI and A. PEYCHEV (eds), *Reconfiguring Europe in a fractured global economy*, The 2026 EMU Lab Florence Report, EUI Robert Schuman Centre; Florence, 2026.

[40] Resta aperta, per vero, la possibilità di interpretare l'art. 122 TFUE come base giuridica per adottare, a maggioranza qualificata, non soltanto le misure di emergenza eccezionali ritenute necessarie in caso di crisi – come sopra ricordato – ma anche per provvedere, sempre a maggioranza qualificata, al finanziamento delle misure stesse, compreso il ricorso all'emissione di titoli sovrani europei e alle connesse e inevitabili modifiche dei bilanci e del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione. Una siffatta interpretazione non sembrerebbe preclusa dalla lettera della disposizione del Trattato, alla luce della giurisprudenza della Corte del Lussemburgo che – da tempo – riconosce l'ampio margine di manovra di cui gode il Consiglio nella cornice, prima, dell'art. 103 del TCEE e, poi, dell'Art. 122 del TFUE (si veda già la sentenza del 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan-Import-Export*; sentenza 13 giugno 1972, cause riunite 9 e 11-71, *CIE d'approvisionnement c Commissione*; sentenza 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*). Ma in quei casi, sono sempre state enfatizzate l'eccezionalità e la temporaneità delle misure adottabili. È dunque probabile che il Consiglio europeo potrebbe condividere un siffatto ampliamento nell'oggetto delle decisioni da assumere a maggioranza qualificata sulla base giuridica dell'art. 122 solo a patto che i necessari requisiti di eccezionalità e temporaneità delle misure adottate siano interpretati con criteri molto restrittivi. Il che ridurrebbe di molto la portata e la concreta utilità di una soluzione del genere.

e che le relative spese vanno integralmente coperte da 'risorse proprie', ossia da specifiche entrate europee e da trasferimenti effettuati dagli stati membri.

Le sfide, che la UE deve fronteggiare, sono però di entità non finanziabile da queste sole fonti. Secondo le più recenti stime di Draghi[41], la riconversione dell'apparato produttivo europeo (industria e servizi) e le relative innovazioni, gli impegni per una politica europea della difesa e della sicurezza, la transizione ambientale fondata sulla decarbonizzazione, le spese per il cambiamento e per l'irrobustimento del modello sociale europeo richiederebbero una spesa aggiuntiva annua pari ad almeno 1200 miliardi di euro; e almeno un terzo di tale spesa andrebbe finanziata centralmente con risorse pubbliche. Ciò rende evidente la necessità di un consistente ampliamento del bilancio europeo e/o di nuovi indebitamenti centrali basati sull'emissione di titoli europei; ed è altrettanto evidente che queste iniziative richiedono l'accordo unanime di tutti i paesi coinvolti[42].

Tuttavia, la forte opposizione, manifestata dalla maggioranza degli stati membri della UE rispetto alla proposta della Commissione di rendere il quadro pluriennale finanziario europeo (MFF) per gli anni 2028-2034 più orientato a sostenere le innovazioni accentrate pur senza accrescere la dimensione della spesa totale in termini 'reali'[43], segnala quanto sia oggi impervia ogni proposta di ampliare il prossimo MFF per coprire i 400 miliardi di spese aggiuntive centrali all'anno ritenuti necessari secondo le ricordate stime. D'altro canto, la Germania e molti altri stati membri della UE si sono dichiarati contrari a qualsiasi nuova emissione di debito pubblico europeo che replichi il metodo adottato per l'attuazione di NGEU: cioè, un'offerta di titoli europei che - pur rimanendo al di fuori della gestione del MFF - utilizzi il bilancio europeo come garanzia di 'prima istanza' rispetto alla solvibilità di questi titoli e fruisca della garanzia di 'ultima istanza' completa e congiunta (*joint and several*) da parte di ognuno dei paesi della UE in caso di insolvenza.

Di fronte a queste chiusure - che non sembrano ammorbidirsi con il peggiorare del quadro geo-politico a livello globale e con l'incombere della stagflazione a livello europeo - appare chiaro che sarebbe velleitario puntare soltanto su soluzioni unitarie e sistematiche per il reperimento di adeguate fonti europee di finanziamento.

[41] Cfr. ancora il discorso di Mario Draghi ad Aachen, cit.

[42] Salvo sempre il ricorso all'Art. 122 TFUE, nei termini ricordati nella precedente nota 27, che avrebbe però, per le ragioni ivi analizzate, una portata limitata rispetto alle dimensioni del problema.

[43] Considerando che una parte del nuovo MFF dovrà essere utilizzata per la copertura degli oneri finanziari e dei progressivi rimborsi imposti dal finanziamento europeo 'a fondo perduto' di NGEU e della ripresa inflazionistica, la dimensione in termini reali del bilancio europeo del periodo 2028-2034, nella formulazione proposta dalla Commissione, sarebbe addirittura inferiore a quella del bilancio europeo del precedente periodo 2021-2027.

Accantonata la via maestra di un rafforzamento e di una riqualificazione del MFF (e anche la via – forse più ragionevole – di una combinazione che leghi insieme un MFF rafforzato nelle dimensioni con un'ulteriore emissione di debito pubblico europeo) risulta sostanzialmente preclusa ogni soluzione definitiva del problema del reperimento a livello europeo di risorse finanziarie aggiuntive nella misura ipotizzata (400 miliardi di euro all'anno). L'obiettivo perseguibile (auspicabilmente provvisorio) diventa dunque quello di individuare, con pazienza e determinazione, progressi attuabili nel breve termine pur se parziali e frammentari.

Un primo passo può consistere nell'attivare risorse finanziarie, che giacciono inutilizzate nel bilancio europeo o nei bilanci di istituzioni operanti all'interno della UE. Il caso più clamoroso è rappresentato dall'ESM, istituzione internazionale deputata ad assicurare la stabilità finanziaria di stati membri della zona euro in difficoltà per ragioni non gestibili dai governi nazionali. L'ESM è stato dotato di un capitale iniziale di 700 miliardi di euro, di cui 80 miliardi effettivamente versati dai paesi europei per acquisire le relative azioni. Essendo intervenuto nella seconda fase della crisi dei debiti sovrani degli anni 2010-2013 a complemento o in sostituzione del ruolo svolto da precedenti meccanismi europei temporanei (EFSF e EFSM), lo ESM ha utilizzato una parte della sua capacità di finanziamento in vari salvataggi della Grecia e in quello di Cipro. Oggi la soluzione delle crisi, con il conseguente parziale rientro dai crediti concessi, e una stima prudenziale del capitale necessario per possibili nuovi interventi di salvataggio, legati a future difficoltà di paesi europei, suggeriscono che l'ESM disponga di circa 300 miliardi di euro destinabili al finanziamento di altre iniziative accentrate.

La difficoltà è che lo statuto vigente dell'ESM non permette una tale riallocazione delle sue risorse e che l'Italia ha esercitato il potere di veto rispetto a un nuovo statuto dell'ESM che aveva ricevuto l'appoggio di tutti gli altri paesi e che ne estendeva le funzioni (anche se non nella direzione qui auspicata). Alla luce delle riflessioni svolte in questo libro, sembrerebbe ragionevole la rimozione del veto italiano. Una scelta del genere consentirebbe, tra l'altro, all'Italia di avere voce in capitolo al fine di introdurre ulteriori modifiche del nuovo statuto ESM che vadano nel senso della riallocazione delle sue risorse nel senso indicato.

Un secondo passo consiste nell'ampliare gli interventi della Banca europea degli investimenti (EIB). L'EIB è già molto attiva nei finanziamenti a favore degli stati membri e delle imprese della UE e ha sostenuto, nel recente passato, un'iniziativa di relativo successo (il cosiddetto 'Piano Juncker', varato alla fine del 2014) per finanziare più di 300 miliardi di euro di nuovi investimenti nell'ambito dei singoli paesi della UE. L'EIB è però soggetta a vincoli prudenziali, che vanno rispettati per la

solidità delle banche di investimento operanti nella UE, e si è imposta addirittura la regola di non perseguire iniziative che possano compromettere la sua valutazione "tripla A" da parte delle agenzie internazionali di *rating*. Una riallocazione dei finanziamenti della EIB a favore di BPE e di altri progetti produttivi europei avrebbe, pertanto, l'effetto di ridurre il suo sostegno a favore dei singoli stati membri e delle relative imprese. Sarebbe dunque necessaria una decisione congiunta da parte della presidenza e degli stati azionisti della EIB per modificarne gli indirizzi e per attivare sistematici canali di finanziamento a sostegno di iniziative europee accentrate.

Un terzo passo poggia sugli aiuti di Stato. Si è sopra ricordato che specie i paesi della UE con ampia capacità fiscale interna stanno esercitando forti pressioni sulle istituzioni europee perché introducano ulteriori allentamenti ai vincoli sul ricorso nazionale agli aiuti di Stato oggi esistenti. Questa iniziativa rischia di concentrare i finanziamenti produttivi e i connessi investimenti in pochi stati membri e di peggiorare la già pesante frammentazione dei mercati su base nazionale, aggravando le divergenze interne all'area europea. Eppure, come ha suggerito Letta nel suo intervento al Consiglio europeo informale di Alden Biesen (metà febbraio 2026), anche le distorsioni degli aiuti di stato potrebbero offrire una fonte di finanziamento per progetti europei. La Commissione potrebbe imporre, come condizione ineludibile per un'autorizzazione – comunque discrezionale – a interventi di ogni stato nazionale che ricadano entro il regime degli aiuti secondo la vigente normativa europea, che una parte (frazionale ma consistente: per esempio, il 30%) del relativo sostegno pubblico sia destinato all'alimentazione di una CFC permanente. Tale quota della CFC potrebbe essere, per esempio, utilizzata per finanziare quegli "Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo" (IPCEI) che, oggi, non godono di alcun finanziamento accentrato; e potrebbe anche essere utilizzata per finanziare il cosiddetto "Cern per l'intelligenza artificiale", già previsto nella 'Bussola per la competitività', ma rimasto – almeno per ora – del tutto inattuato.

È poi necessario creare le condizioni per una più sistematica integrazione tra risorse finanziarie pubbliche e private per l'attivazione di progetti europei nel campo della ricerca e delle applicazioni ai processi produttivi. Questa integrazione potrebbe essere lo strumento per dotare di sostegni finanziari quelle cooperazioni rafforzate o quelle coalizioni tra volenterosi che non hanno accesso – né diretto né indiretto – al MFF.

Un buon esempio è fornito, in proposito, dall'esigenza di finanziare le inevitabili spese europee per la difesa e la sicurezza senza compromettere il necessario rafforzamento del modello sociale europeo. Il progressivo disimpegno degli USA dal teatro europeo ha già indotto un consistente aumento della spesa militare nei bilanci nazionali e nello stesso bilancio europeo e sta portando a una ricanalizzazione verso l'industria europea

di una parte almeno del *procurement* pubblico di armi e di sistemi d'arma, di cui si sono avuti in questi ultimi mesi numerosi esempi. Anche la componente finanziaria del sostegno militare all'Ucraina ricade ormai, quasi esclusivamente, sulle spalle della UE e dei suoi stati membri con l'aggiunta di alcuni paesi 'volonterosi' (*in primis*, Regno Unito e Norvegia). Sia l'aumento della spesa militare nazionale ed europea che il sostegno all'Ucraina hanno già prodotto primi ma rilevanti effetti sul rafforzamento della capacità produttiva e della capacità innovativa dell'industria europea della difesa, che non potrà non avere importanti ricadute sull'intero sistema produttivo della UE sia in termini quantitativi che qualitativi (innovazione tecnologica).

La sicurezza europea e l'obiettivo di ottenere una pace giusta in Ucraina richiedono, peraltro, di adeguarsi alla rapidissima evoluzione tecnologica che si sta realizzando in tale industria e che è stata accelerata dalla guerra in Ucraina. Per evitare spese inefficienti e inefficaci, è inevitabile che una parte significativa degli impegni europei sia destinata all'uso dell'intelligenza artificiale e della robotica e che sfrutti, al riguardo, anche il *know how* acquisito sul campo dalle forze armate ucraine. Gli ormai numerosi accordi di cooperazione e di coproduzione tra l'Ucraina e gli stati europei in materia di produzioni militari o *dual use* (a oggi, più di 160) vanno in questa direzione e concorrono, in modo significativo anche se indiretto, a evitare inutili duplicazioni grazie alla progressiva standardizzazione delle armi e dei sistemi d'arma prodotti dalle industrie europee.

Restano gravi fragilità europee in termini di deterrenza nucleare, di difesa antimissilistica e di coordinamento dei sistemi di difesa contro gli attacchi *cyber*. È quindi necessario rafforzare il pilastro europeo della Nato e riorganizzarlo in modo che possa funzionare anche in via separata dagli Stati Uniti. Al riguardo, occorre: costruire sistemi europei integrati per la difesa antimissilistica e per la difesa contro i cyberattacchi; sviluppare l'industria europea dello spazio; negoziare l'acquisizione, anche a titolo oneroso, del controllo degli attuali strumenti di deterrenza nucleare, oggi detenuti e gestiti dagli USA nel territorio europeo, integrandoli con i sistemi di deterrenza che sono posseduti dalla Francia e dal Regno Unito e che vanno estesi agli alleati europei.

Prescindendo da ogni valutazione etica, riteniamo si tratti di impegni ineludibili se davvero l'Unione Europea intende contrapporsi con qualche speranza di successo all'attuale deriva internazionale fondata sui meri rapporti di forza, se aspira a costruire modalità di coordinamento equilibrato con i paesi del Sud globale, se mira a recuperare i suoi attuali ritardi tecnologici per il ripristino di robusti sentieri di crescita sostenibile, se vuole raggiungere un sufficiente livello di autonomia strategica e sicurezza nell'approvvigionamento di materie prime e componenti strategiche. Una UE, che sia

indifesa rispetto al dissennato rifiuto di ogni regola internazionale da parte dell'Amministrazione Trump e di suoi alleati come l'Israele di Netanyahu e rispetto alla pressione commerciale esercitata dai prodotti cinesi, sarebbe inevitabilmente condannata alla marginalità e a una stagnazione strutturale; e una UE marginale perderebbe anche le risorse necessarie per mantenere e rafforzare il proprio modello sociale.

Quest'ultimo problema non va sottovalutato: le spese necessarie per la difesa sono ingenti e rischiano di essere alternative al sostegno di quei processi di inclusione sociale che, anche a prescindere dalla tutela di principi di equità pure imprescindibili, sono una condizione irrinunciabile del *soft power* europeo e della attrattività di capitali e risorse umane dal mondo. Di fronte al calo demografico, l'esigenza di educare i cittadini europei e di renderli attori consapevoli dei processi economico-sociali e quella di attrarre e formare in modo selettivo ma inclusivo gli immigrati e di riconoscerli come parte integrante delle nostre società sono fattori di efficienza e non solo di equità. Tuttavia, solo accompagnando gli investimenti nella difesa con un'accelerata riconversione tecnologica che sia compatibile con la sostenibilità ambientale e con l'equità, la UE potrà sfuggire all'alternativa 'diabolica' tra equità e inclusone sociale, da un lato, e competitività economica, autonomia strategica e sicurezza e indipendenza politica, dall'altro. La scommessa europea deve essere quella di sostenere le une e le altre in un processo di integrazione virtuosa.

Fermo restando che campi sensibili come la difesa, l'educazione e la protezione sociale devono rimanere sotto il controllo pubblico, la portata delle sfide europee appena ricordate non può essere coperta dalle sole risorse offerte da una nuova CFC e dai bilanci nazionali. Le iniziative da intraprendere, specie se fondate su forme di cooperazione rafforzata o su coalizioni di volenterosi, devono anche essere capaci di mobilizzare la ricchezza privata. Per quanto sia allocata in modi inefficienti a causa di un'eccessiva avversione al rischio e per quanto privilegi – per le componenti più sofisticate – consistenti impieghi in attività extra-europee, la ricchezza finanziaria delle famiglie e delle imprese della UE è ancora ingente. Nel rispetto delle scelte autonome dei detentori di tale ricchezza, si tratta di rendere appetibili allocazioni più conformi al sostegno delle molteplici sfide europee.

Le condizioni necessarie, anche se non sufficienti, per raggiungere questo scopo sono almeno tre. Innanzitutto, occorre costruire mercati finanziari europei, che siano profondi e superino le attuali frammentazioni nazionali, grazie al completamento dell'unione bancaria e grazie – soprattutto – allo sviluppo delle diverse componenti di offerta di capitali (incluse varie forme di *private equity*). In secondo luogo, occorre rafforzare intermediari finanziari che, nel rispetto delle scelte allocative di chi ha

risparmiato o ha accantonato profitti, trasformino le scadenze e abbiano orizzonti di medio-lungo periodo. In tal senso, le regolamentazioni che vincolano le scelte degli investitori istituzionali e della loro componente più paziente devono essere snellite e uniformate a livello europeo e devono incentivare gli investimenti finanziari di lungo termine a scapito di quelli a breve, senza perciò diminuire le tutele dei piccoli risparmiatori che alimentano i flussi finanziari verso quegli investitori. Occorre infine che, nel riallocare la ricchezza finanziaria europea, gli intermediari trovino sempre più conveniente spostare sui mercati finanziari europei una parte consistente delle risorse oggi investite nei mercati finanziari statunitensi[44].

Resta comunque ineludibile che tale mobilizzazione della ricchezza privata si combini con la costruzione di una CFC permanente alimentata da risorse pubbliche. Come si è sopra detto, questa esigenza si scontra con la preclusione dei principali governi della UE verso un rafforzamento del prossimo MFF, specie se destinato a finanziare BPE, oppure verso l'emissione di nuovo debito pubblico europeo al di fuori della gestione del bilancio ma fondato sulla sua garanzia[45].

Ciò non significa che la preclusione di molti governi sia sinonimo di non fattibilità. Nonostante la posizione cauta (per usare un eufemismo) assunta al riguardo dalla Presidente della Commissione, von der Leyen, vari membri della stessa Commissione e di altre istituzioni europee si sono mostrati più possibilisti riguardo a un ampliamento del MFF o a una CFC permanente. Basti ricordare che, in seno alla BCE, sia la Presidente Lagarde che il Governatore della Bundesbank (Nagel) si sono espressi a favore di nuove emissioni di debito europeo; e, mentre scriviamo queste ultime righe, lo stesso commissario europeo per l'Economia e la Produttività, Dombrovskis, ha ricordato – forse un po' a sorpresa – che l'offerta di debito europeo non sarebbe una novità e che il nuovo MFF proposto dalla Commissione include un imprecisato fondo per l'emergenza che non è stato quantificato ma che potrebbe aggiungere circa 400 miliardi di euro. Tra l'altro, un tale fondo potrebbe essere lo strumento per finanziare programmi e interventi temporanei di emergenza adottati a maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 122.

[44] Al riguardo potrebbe anche essere recuperata la proposta prospettata in un non paper del Governo italiano della primavera 2025 (mai reso pubblico) per la costruzione di un sistema di garanzie pubbliche multilivello sul modello di quello istituito dal Piano Juncker per il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici.

[45] Si noti che la Commissione non ha mai reso espliciti i margini che sono ancora disponibili, al riguardo, dopo il varo di NGEU e di molte altre iniziative assunte anche di recente.

Gli accadimenti dei prossimi mesi, che potrebbero assumere connotazioni ancora più drammatiche delle attuali, ci diranno se si tratta di *ballon d'essai* o delle prime aperture verso una fattibilità necessaria.

For a European energy policy*

*Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati, Pippo Ranci***

TITOLO (IN ITALIANO): PER UNA POLITICA ENERGETICA EUROPEA

ABSTRACT (IN ITALIANO): L'Unione Europea si confronta oggi con tre obiettivi decisivi che investono le politiche per l'energia: la lotta al cambiamento climatico, il rilancio della competitività europea, la sicurezza energetica. Nel perseguirli deve tener conto dei loro trade-off (quando avvicinarsi al raggiungimento di un obiettivo comporta allontanarsi dal raggiungimento di un altro) e della cogenza del vincolo della sostenibilità sociale e del consenso. Questo scritto punta a chiarire aspetti e fornire indicazioni operative sulle politiche necessarie per conseguire quegli obiettivi, gestendone i trade-off in un più avanzato equilibrio e assicurandone la sostenibilità sociale: la cura degli impatti distributivi delle scelte di policy; la costruzione di una strategia congiunta di transizione verde e di politica industriale che promuova la sostenibilità economica del percorso di modificazione del mix di fonti energetiche (sviluppo delle rinnovabili, ruolo del nucleare, riduzione delle fossili), di differenziazione degli approvvigionamenti, di adeguamento delle reti; il ruolo di un mercato unico effettivamente funzionante nel sostenere la sicurezza degli Stati membri e, combinato con le necessarie misure di regolazione, nel ridurre i prezzi dell'energia per cittadini e imprese; il rafforzamento del quadro di governance europea indispensabile anche per attuare queste politiche.

ABSTRACT (IN INGLESE). The European Union is currently faced with three decisive objectives, which involve energy policies: the fight against climate change, the relaunch of European competitiveness, the energy security. In pursuing them, it must take into account their trade-offs and the compelling constraints of social sustainability and consensus. This paper aims to clarify aspects and provide operational indications

---

* Articolo sottoposto a *double blind peer review*.

** Claudio De Vincenti è Professore presso il Luiss Center for European Analysis and Policy, già Professore presso "Sapienza" Università di Roma, già Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno. Alfredo Macchiati è partner presso l'ufficio di Roma di Oxera e Professore di Politica economica presso l'Università Luiss. Pippo Ranci è advisor presso la Florence School of Regulation dell'Istituto Universitario Europeo già Professore presso l'Università Cattolica di Milano, già Presidente dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

on the policies which are necessary to achieve these objectives, managing the trade-offs in a more advanced equilibrium and ensuring social sustainability: caring for the distributive impacts of policy choices; developing a joint green transition and industrial policy strategy that promotes the economic sustainability of modifying the mix of energy sources over time (development of renewables, role of nuclear power, reduction of fossil fuels), of diversification of supplies, of enhancement of infrastructures; the role of an effectively functioning single market in supporting the security of member states and, combined with the necessary regulatory measures, in reducing energy prices for citizens and firms; the reinforcement of the European governance framework, which is also essential for implementing these policies.

TABLE OF CONTENTS: I. Introduction; II. The distributional aspects of the transition; III. Energy and climate: re-balancing needed; IV. Single market and energy security; V. The price gap and competitiveness; VI. Networks; VII. Renewables; VIII. Italy's return to nuclear power, that has been decided but is still controversial; IX. How to encourage innovation; X. The European governance.

I. Introduction

1. The debate on energy strategies must take into account the current context and trends, as modified since the Green Deal was introduced at the beginning of this decade.

The most obvious change is the end of the economic model of trade between the EU and Russia (investment and consumer goods in exchange for fossil fuels), which had been in place for half a century and whose crisis precipitated with the invasion of Ukraine on 24 February 2022. This has resulted in a loss of energy security for Europe and a redrawing of the global energy trade map. These changes call for a new European strategy, the lack of which is keenly felt.

Another change concerns the growth in current and projected electricity demand, which is faster than that indicated in previous years' planning, even in industrialised countries such as the United States, the European Union and South Korea, due to electrification in all sectors and strong growth in consumption in data centres (servers, platforms, storage, especially for artificial intelligence). This phenomenon is recent and unexpected in its scale. Tech giants (Google, Meta, Microsoft, Amazon) use or build

their own gas-fired power plants, the quickest solution, and are reneging on their previously announced commitments to net-zero emissions by 2030 or 2040.

2. Compared to the first phase of the Green Deal – marked by insufficient consideration of the industrial, security and social policy issues that the strategy itself implied – it is now clear that in the field of energy, the European Union must deal with three objectives and one constraint whose interactions are problematic and require a more careful governance capacity.

The objectives:

1. the fight against climate change, which has long been on the European policy agenda but has accelerated significantly under the Green Deal in terms of *targets* for reducing emissions of greenhouse gasses (GHGs) and the mix of energy sources needed to achieve this; aware that improving the quality of the environment remains a primary objective of the European Union, and reducing GHGs emissions is a fundamental part of this;
2. regaining the competitiveness of the European economy, an issue that has become increasingly pressing in relation to the impact of the first steps of the green transition on the European industrial structure and in view of the gains in competitiveness of the Union's major global competitors – starting with the United States and China – both in terms of energy costs and production capacity and of innovation in key sectors for the production of clean technologies (photovoltaic, wind, nuclear, electric transport);
3. energy security, which has become a pressing issue in the wake of Russia's invasion of Ukraine, with the urgent need to quickly build the independence of EU countries from Russian gas and oil supplies.

The constraint:

4. the European citizens' consensus, particularly with regard to the fight against climate change: in recent years, this has been weakening, due to the impact on certain segments of European industry of the way in which the Green Deal has been implemented, and to the redistributive effects of the increase in prices, which has not been adequately managed, as a result of the Ukrainian crisis.

With the warning that achieving the objectives, managing the trade-offs discussed in the next point, and building consensus require a rethinking and strengthening of the

governance, which is currently not always able to effectively coordinate the choices of Member States in the field of energy.

3. The three objectives outlined above pose complex economic and energy policy challenges, with significant *trade-offs* in the short and medium term, especially when taking into account the constraints of social sustainability and consensus.
In the longer term, we can assume that decarbonisation and a net-zero emissions economy are objectives consistent with greater security for the Union from traumatic external events, and that they can help the European production system in meeting the challenge of competitiveness in a world which – despite the changes of heart and the U-turns we are witnessing – can only move in the same direction. In the short and medium term, however, things are far less peaceful and the *trade-offs* are particularly compelling. Suffice it to mention, among many possible examples: the increase in emissions due to the reactivation of oil- or coal-fired power plants, or in any case less efficient plants, which has become necessary to guarantee the supply of electricity in the face of a drastic reduction in gas imports from Russia (the *trade-off* between security and sustainability). Or the increase in gas prices due to the rapid activation of international supply sources alternative to Russia (the *trade-off* between security and competitiveness, with its redistributive effects). Finally, the cost of the transition, both for the adaptation of networks and for the adoption of cleaner technologies for energy-intensive sectors, as well as for the reduction of emissions in the transport sectors (the *trade-off* between sustainability and competitiveness, here too, with its redistributive effects).

4. These are issues that require careful consideration of the available alternatives and increased awareness, among citizens, governments and European institutions, of the urgent steps that need to be taken in terms of governance and energy policy measures, and the forms necessary to sustain consensus around the pursuit of the Union's objectives.

5. The purpose of this paper is to contribute to this end. We will begin by discussing the constraints of social sustainability of policies and consensus building around them, before moving on to the priorities for European (and Italian) policy at this historic juncture – in terms of environmental policies and the completion of the single market for competitiveness and security – as well as the actions to be taken – with regard to market mechanisms, infrastructure network design, the mix of energy sources to be

promoted, support for innovation – and concluding with the improvements in governance that are necessary to pursue priorities and implement actions.
Thus:

5. with reference to the constraint of social sustainability, we will discuss the problems posed by the highly regressive nature of any increase in energy prices, given the higher energy expenditure burden on lower income groups, and the consequences this has for a design of energy policies - in response to external shocks and transition commitments - which is more effective in responding to the needs of the population and in sustaining political consensus around the Union's energy choices;
6. in this regard, we will see how an approach based on comparative assessment of the various technologies for reducing emissions that are currently available or foreseeable (and for pursuing the green transition objectives as a whole) could be helpful, taking into account their economic sustainability. Aware that in order to limit global warming, it is not only important to reduce net emissions to zero by 2050, but also to minimise the total amount of greenhouse gases that will have accumulated in the atmosphere by that date, and this depends on the path of emissions reduction during the transition. To this end, we need a strategy that brings together short-, medium- and long-term choices of both an environmental and an industrial nature.
7. With reference to the competitiveness of the European economy, several issues need to be addressed: the price of energy for businesses and households (with the latter also being relevant for competitiveness , given its effects on the cost of living and, consequently, its indirect effects on wage levels); the completion of the European single energy market, which also influences the level and variability of prices; the diversification of gas supply sources and electricity and gas interconnection infrastructure with third countries, in particular Africa and the Middle East;
8. when talking about the single market and diversification of sources, we come directly to the issue of energy security: the European Union can promote the energy security of all Member States only by conceiving itself as an integrated entity, the Single Market; thus ensuring fluidity and certainty in exchanges within the area and building a system of interconnections with third countries and coordinated energy entry points into the Union's territory; a system capable of supporting a

diversification of sources that protects against possible abuses of dominant positions by individual supplier countries or individual operators.

II. The distributional aspects of the transition

1. The weakening of consensus on transition policies was clearly evident in the 2024 European elections. There are several causes for this, but the 2022 energy crisis and the resulting distributional problems certainly did not help. In reality, energy price increases are not attributable to the costs of the transition, except for the part relating to the ETS.
The impact of the war in Ukraine has been significant for consumers: according to Eurostat, electricity prices in the EU27 rose by 32.6% between the second half of 2020 and the second half of 2022; they would have risen by 87% if governments had not implemented massive tax reduction measures. The impact of the price increase has compounded an already unbalanced situation: households in most of Western Europe pay electricity costs that are higher than those of industry by a factor ranging from 50% to 250% (just under 200% in Italy).[1]

2. The management of the Ukrainian crisis has been a test for distributive policies, including from a future perspective. The starting point is the highly regressive nature of energy price increases, given the higher energy expenditure burden on lower income groups. The redistributive effects are even more pronounced when one considers that the so-called carbon footprint – i.e., the amount emitted by each citizen – varies greatly depending on income levels. According to some estimates,[2] the carbon footprint of the poorest half of the European population is about 1/6 of that of the richest 10% (5.1 tonnes per capita compared to 29.4). We have moved further away from the 'polluter pays' principle, which does not help to build consensus.

3. It does not appear that government intervention, which has been massive, has taken adequate account of the regressive effects: according to Bruegel's reconstruction,[3]

[1] C. HEUSSAFF, *Decarbonising for competitiveness: four ways to reduce European energy prices,* Bruegel, Policy Brief, 2024, No. 31.
[2] L. CHANCEL, *Global carbon inequality over 1990–2019*, *Nat* Sustain*,* 2022, 5.
[3] BRUEGEL, *National policies to shield consumers from rising energy prices,* 2023, available at www.bruegel.org

governments in the EU27 are estimated to have spent a total of €651 billion on subsidies between September 2021 and March 2023; most of this (80%) consisted of measures affecting the entire population, regardless of income or other characteristics (divided into price measures – 58.6% of total expenditure – such as cuts in excise duties and value added tax, and non-targeted income support measures – 19.2% of the total); targeted income support – i.e. aimed at those who were actually in need – accounted for only 14.3%, while targeted price measures accounted for the remaining 7.8%. Therefore, the regressivity of the increases was not substantially affected by the interventions, which were mainly managed without discriminating between those in need and those who were not. As a result, there was an increase in energy poverty (which occurs when a household has to reduce its energy consumption to a level that has a negative impact on the health and well-being of its members) in the EU27[4] : 10.6% of the total population in 2023 (up from 6.9% in 2021), or around 47 million people, could not afford to keep their homes adequately warm, before falling slightly in 2024 (9.2%).

4. The Commission has not remained entirely inactive in the face of distributional problems. It has created funds such as the Just Transition Fund (JTF) and the Social Climate Fund (SCF), which aim to cover the impacts of climate policies, particularly on employment. Overall, however, there seems to have been a lack of a more general vision from which to derive specific, coherent and targeted interventions. The question of what is meant by 'just transition' has thus remained largely unanswered: an adjective that in practice can mean very different levels of protection.
A change of pace would therefore be necessary. According to a European Parliament study, there are a number of measures in the field of policy design, implementation and evaluation that the Commission could easily take. These include: assessing the social impacts of climate policies and establishing clear definitions, for example, of 'vulnerable consumers' and 'energy poverty'; increasing efforts to reach the final recipients of EU funds (especially when they are not eligible beneficiaries); making the disbursement of EU funds conditional on a clear assessment of the social impacts of climate policies and possible mitigation measures; ensuring that the horizontal principles of EU funds contribute to reducing inequalities during the implementation

[4] Source: European Commission, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumers-and-prosumers/energy-poverty_en.

of funding programmes; improving complementarity between different EU funds; and evaluating the performance of existing EU funds.
The use of resources generated by carbon taxation (through the ETS) should be decisive in this context. The reuse of revenues from the ETS and national carbon taxes would allow considerable scope to avoid or cushion losses for the population. Funds raised through the ETS, for example, should, according to the rules in force, be returned to citizens in the form of compensation measures for energy price increases, but in practice this only happens to a limited extent. The problem is not only one of the size of the funds, but also of political priorities. Governments often use these resources to plug budget gaps or finance emergency measures, rather than investing them in long-term projects that could reduce energy dependence or accelerate industrial transition.

5. A particular dimension of fairness, which has not been adequately addressed in the Commission's choices to date, lies in adaptation policies. These policies, which aim to protect citizens from the effects of climate change, establish a temporal alignment between the costs and benefits of the transition: citizens are not asked to pay for benefits that will come in the future, but can benefit immediately, or almost immediately, from the measures implemented by governments. Adaptation policies would also have positive effects on relations with third countries, given the risk of international spillover effects through political instability, trade and migration.
Although adaptation policies are by their nature decentralised, there would be economies of scale from joint action at European level. Firstly, in sharing scientific knowledge, given that local and regional governments, while having the best knowledge of the environmental, social and economic circumstances of their territories, often lack the technical capacity to develop appropriate responses. The Commission could also use its administrative capacity to develop standardised methods that can be used to carry out cost-benefit analyses and ex-post policy evaluation. Furthermore, emergency response to major climate-related disasters is an example of how scale can make a difference: national response capacities can easily be overwhelmed by large-scale events (e.g. floods) and horizontal cooperation between neighbouring jurisdictions is necessary: vulnerable ecosystems do not stop at borders.

The 2021 strategy[5] seeks to address these gaps by aiming for 'smarter, faster and more systemic' adaptation and minimising the risk of negative spillover effects from climate events outside Europe. However, there is still a long way to go and multi-level *governance* has yet to be designed. There are three dimensions involved: facilitating and structuring cooperation and information exchange between different jurisdictions and levels of government and pushing for the introduction of binding and verifiable targets; the possibility for the Commission to request interventions that are relevant at EU level, for example for the protection of key infrastructure; and finally, national adaptation plans to guide the action of local governments.[6]

6. The need to organise ourselves for adaptation requires a recovery effort at the Italian level. We still need to complete the definition of objectives, deadlines and tools for adaptation, which cannot be done through ex-post actions but requires significant prevention work at the level of infrastructure and economic, urban and rural systems.
For Italy, the adoption of a National Climate Change Adaptation Plan (PNACC) was decided in 2015, and the Plan was translated into a ministerial decree published in January 2023 and completed in December of the same year with an implementing decree. A report on subsequent actions would be appropriate.
Guidance at European level would be helpful.

7. In conclusion, the reasons for the loss of support for the transition are likely to be found in the insufficient calibration of both EU and national measures, in the uncertainty accompanying an epoch-making transition such as the abandonment of fossil fuels, and in the exploitation of this uncertainty for electoral purposes by certain political parties.
The implementation of compensatory measures remains largely in the hands of national governments, given Brussels' limited powers in the area of fiscal policy. However, there is significant scope for strengthening the Commission's coordination and guidance tasks: shifting the centre of gravity of social policy decisions related to combating climate change to Brussels, albeit in 'realistically small steps', is an area where pro-European forces, which still have a majority in the European Parliament,

[5] *Shaping a climate-resilient Europe – The EU's new climate change adaptation strategy* – Commission Communication available on the Commission's website.
[6] K. LENAERTS, S. TAGLIAPIETRA and G. WOLF, *How can the European Union adapt to climate change while avoiding a new fault line?*, 'Policy Contribution', 2022, No 11

could measure themselves against the social market economy model. and a reorganisation that proved beneficial to the weaker sections of the population could, if well presented, also garner a larger majority.

III. Energy and climate: re-balancing needed

1. Climate change is accelerating, and its devastating consequences are growing. The resulting social disruption and economic costs are compounded by those created by global competition and Europe's competitive lag, as well as those created by European climate mitigation policies, which are often blamed as the main cause. Revisiting and correcting these policies is necessary. This does not mean giving up on the reduction of emissions. The shift implemented by President Trump tends to seriously weaken the global consensus on addressing the climate risk, and consensus is essential since the problem is global. It is not certain that he will succeed: the consensus on addressing the climate risk in shared by societies across all continents, including the United States, and it is growing as the damage caused by climate change becomes more apparent.
Opposite economic and political interests are facing each other in states and businesses. The correction of European policies, initiated in early 2025 with the Commission's 'omnibus' package, aims to contain costs, reduce unnecessary constraints and make the instruments more efficient. It is desirable that it be faster, well linked to a rational overall framework based on sound analysis, strongly promoted and clearly explained.

2. Climate change is accelerating: global greenhouse gas emissions are still rising (+1.3% in 2024 and another +1% estimated for 2025). The global temperature has reached its highest level in 200 years, confirming a steady increase: the five-year average, which is normally referred to, has already reached +1.3 °C above pre-industrial levels and is now certain to increase in the coming years (to stop this, 2025 would have had to return to 2020 levels). The goal of limiting global warming to +1.5°C, as indicated by the IPCC[7] and adopted by policymakers, is now unattainable. Even the +2°C target is becoming unattainable, as greenhouse gas concentration in the

[7] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), a UN scientific organisation established in 1988. Its Sixth Assessment Report (2021-2024) mobilised over 700 scientists worldwide.

atmosphere will continues to rise as long as net anthropogenic emissions remain positive.

Europe is the area where industrialisation began first, and emissions have long been higher than in the rest of the world, but they have been declining over the last 40 years (-1.8% in 2024). The United States has shown a downward trend since the beginning of the century, albeit with brief fluctuations: now the reversal of federal policies threatens a reversal of this trend, and the dismantling of the relevant administration puts the availability of data at risk.

Climate change depends mainly on the energy sector, which produces three-quarters of emissions through industrial use, transport, buildings, refineries and thermal power plants (the rest comes from agriculture, deforestation and waste).

Global warming is accelerating. The average warming in Europe is double the global average: half a degree per decade compared to a quarter of a degree globally over the last 30 years. Europe is affected by its proximity to the Arctic, where the ice surface that reflects the sun's rays is shrinking; by changes in atmospheric circulation that are increasing droughts and heat waves in Europe; and by less filtering of the sun's rays due to lower atmospheric pollution.

Extreme weather events (prolonged droughts, hurricanes, floods, fires) are also showing an increase in global average frequency and intensity. Events and their effects vary locally[8] .

3. It would therefore be desirable to accelerate and intensify the implementation of climate policies. In reality, what is happening in Europe is the opposite. The policies undertaken are being implemented at a slower pace than planned.

It is uncertain whether the targets set by the various countries and coordinated by the relevant UN organisation will be achieved. It is practically certain that the target of *net zero* global emissions by 2050, proposed by the International Energy Agency (IEA) as a way of limiting global warming to 1.5 degrees, will not be achieved.

[8] The European Environment Agency has estimated the cost of extreme events for Europe at 44 billion euros per year as an average for 2021-2023 (G. DI DONFRANCESCO, *Il Sole 24 Ore*, 29 September 2025); costs of over 40 billion have been recorded in the period January-September 2025. For Italy, the cost of *climate change* has reached €12 billion and is expected to reach €34 billion by 2029 (estimates by researchers at the ECB and the University of Mannheim).

4. Global consensus is waning, especially due to the American decision: the United States' withdrawal from the Paris Agreement represents the most obvious turning point that weakens the effectiveness of global policies by reducing funding for the coordination and monitoring system and is accompanied by a clear reversal of federal energy policy, which also affects trade flows.
Even independently of this, there has been a reaction to climate policies in Europe.
The emergence of the social and economic problems outlined in the previous paragraph contributes to calls for climate policies to be relaxed, even though these are certainly not the main cause of those problems.
Qualified observers point to the gap between the results achieved so far and those to be achieved, concluding that the policies appear essentially unworkable and that pursuing them further would exacerbate the loss of competitiveness of European companies that are heavy consumers of energy and producers of energy-consuming goods such as motor vehicles, with the consequences of falling employment and increased social unrest.
Criticism is also directed at the methods chosen for these policies. The ineffectiveness of regulatory provisions in bringing about the necessary changes in consumer behaviour is highlighted[9] .
There are also complaints about the burden on businesses' operations resulting from climate and ESG reporting requirements[10] .

5. The global cooperation system is holding up, as the apparatus for combating climate change is certainly continuing to operate. The departure of the United States weakens it, but it may also provoke greater commitment from others in response. The growing role of oil producers in the 2023 COP[11] (Dubai) and the 2024 one (Baku) shows how deeply involved are stakeholders that are characterised by enormous interests, predominantly opposed to climate policy and aim at slowing down its process, as was also evident at the COP 2025 in Belém.

[9] See the latest issues of *Energia Rivista trimestrale, e.g.* the editorial by Alberto Clô and the articles by E. DI GIULIO and S. MIGLIAVACCA, *Net-zero: the great misunderstanding*, and by C. TESTA, *Illusions and realities of the energy transition*, in no. 3/2024.
[10] ABRAVANEL and D'AGNESE, *Le grandi ipocrisie sul clima* (*The great hypocrisies on climate*), Milano, 2024.
[11] Under the Rio Climate Convention (1992), a Conference of the Parties (COP) is held every year to review and update commitments.

It is difficult to assess the orientation of the most influential player. China has directed enormous research capacity and industrial investment towards the transition, so that today it supplies the world with solar panels, batteries and electric cars at much lower prices than in the past and in more than sufficient quantities, facilitating the transition itself, especially in less-well-supplied areas such as Africa, but also establishing a dominant position on world markets. It has also continued to prioritise the development of its national economy by still relying heavily on fossil fuels and becoming the number one emitter.

The goal of zero emissions remains central and shared, but in general the timeline extends beyond the 2050 proposed by the IEA, and the commitment to a 2025 Global Stocktake, i.e. a critical feasibility analysis of the programmes (Nationally Determined Contributions, NDCs) presented by many countries including the European Union, has not been fulfilled.

6. Denial of human-induced climate change is also re-emerging. This denial is not scientific but political in origin (US President Trump, former Brazilian President Bolsonaro, various European far-right parties).

In the field of climatology, it has been noted that the correlation between global warming and the concentration of anthropogenic greenhouse gases is statistically robust, and the broad consensus of the scientific community is protected from possible systematic errors thanks to the multiplicity of schools and institutions and the *double-blind peer review* system for publications[12] .

The doubts that surround us are generally fuelled by historical considerations, noting that this is not the first time in history that extensive warming has occurred, that we have memories of easy passages through the Alps without snow and of vine cultivation in Northern Europe[13] .

In fact, a precise historical reconstruction of the global climate in each period of human history has only been possible since measurements have been extended. Historical reconstructions are local[14] . We know, however, that never before has global average

[12] Scientific journals publish articles with positive reviews from reputable reviewers who do not know the author's name and are ignored by them.

[13] One example is F. BERNABÈ with P. PAGLIARO, *In trappola* (*Trapped*), Milano, 2024, pp. 105-224. We are grateful to the author for extremely useful conversations on the subject.

[14] W. BEHRINGER, *A Cultural History of Climate, 2009*.

warming been as rapid as it is now, and this makes it incomparable to known historical fluctuations.
The conditions are therefore now in place for scientific certainty, based on statements endowed with a very high probability. This is the basis for the goal of zero emissions.
Unfortunately, as the greatest damage is expected in the future, there is a temptation to postpone the adoption of preventive measures, ignoring the (certain) fact that this would lead to a greater likelihood of more pronounced warming, more serious consequences and higher costs to combat it. As already highlighted in the historic Stern Report to the British government in 2006[15] and as recently calculated by the Climate Policy Initiative (*a think tank* originating at Stanford University), the damage caused by global warming amounts to a multiple of the cost of preventing it[16] .
A similar attitude is to avoid the certain cost of preventive measures in the face of much greater damage that is certain globally but uncertain locally; that is, the temptation to cling to the hope that the tornado will hit someone else. It should also be noted that the damage mainly affects the poorest continents, while the cost of the policies can be borne by rich societies.

7. When assessing policy options, it is often pointed out that Europe, faced with significant social and economic costs, can only make a very modest contribution to solving the problem, given that greenhouse gas emissions from Europe account for only 7% of global emissions.
Global action against climate change is a 'public good' in the true sense of the word: either it works for everyone or for no one; there can be no correlation between the action of an individual and the benefit to that individual. In such cases, we are well aware of how widespread the attitude is of waiting for someone else to make the first move.
The issue was already addressed at the Rio Summit in 1992 with the formula of 'common but differentiated responsibilities' depending on historical responsibility and current resource availability. This principle inspired the global framework of commitments currently in force, which was revised and finalised in 2015 at the Paris COP 21. In view of the current American disengagement, continuity can be guaranteed

[15] N. STERN, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, 2006
[16] CPI, *The Cost of Inaction*, January 2024, https://www.climatepolicyinitiative.org/the-cost-of-inaction/ UNEP adds to this with its Global Environment Outlook 2025.

by the non-federal part of American action and by the other protagonists of that historic COP, including the EU and the UK: united in the then EU 28 and together with some medium-sized countries, they succeeded in getting the United States and China to sign up to an agreement that committed everyone[17] .
The agreement provides for reviews every five years. The first, in 2020 (hampered by Covid), certified that 'the world is off track' and that 'urgent action' is needed. 2025 was the year of the second opportunity, which was unfortunately missed.

8. We know that we will not be able to meet the deadlines we have committed to. On the other hand, we cannot afford to give up on the endeavour and further burden the legacy we leave for the future. The path has become narrower.
It is still possible to avoid catastrophism and aim to succeed because there are encouraging signs in the longer term: the cost of renewables has fallen significantly and continues to fall thanks to large-scale production; the same is happening in the field of electrochemical batteries and storage in general, where rare materials are being replaced with more accessible materials and processes are being made more efficient; safer and less expensive modular reactors are being introduced in the nuclear field; in general, research and innovation efforts are so intense that significant new improvements can reasonably be expected.
The path taken by the European Commission is to keep the essential objectives unchanged and improve the efficiency of the instruments: more results with less burden and hassle. In fact, the revision is the subject of a discussion between the Commission, Parliament and Council of Member States, which is progressing slowly and with difficulty.
There are signs of delays in meeting the deadlines, reductions in bans and an easing of commitments: with decisions of this kind, the effect could be to reduce the incentive for operators to work towards the transition.
Instead, a plan is needed that would strengthen the incentive to move towards the final goal (emissions reduction) while increasing the flexibility of the instruments and intermediate targets. For example, if the planned improvement in energy efficiency is

[17] The United States demanded greater commitment from China, which had emissions twice those of the US and rising, before taking action on its own emissions, which were already declining; China demanded a commitment from the US, whose per capita emissions were more than double those of China and whose historical responsibility for total cumulative emissions was more than double that of China. C. HENRY and L. TUBIANA, *Earth at Risk*, 2017.

not achieved, this could be remedied by greater development of renewables, or vice versa; if renewables and efficiency take a few more years, the replacement of high emission fossil fuels in the mix (gas instead of coal), carbon capture, action on methane emissions[18], nuclear power, could be accelerated. At the same time, investment should be made in research and in the faster industrialisation of its results, especially now that the United States is reducing its commitment to research and innovation, making human resources available to those who create a favourable environment.

A general review of European policies should prioritise actions that promise the strongest and fastest emissions reductions (now and in the future) for every euro spent. This calculation should be applied to all measures and gradually replace rigid criteria and targets.

To apply this principle of good administration, a (negative) value for emissions needs to be agreed, and this could be the planned price level for tradable emission allowances under the ETS system, which is now working quite well. There also needs to be systematic and rapid application of prior impact assessment for each measure or investment and subsequent periodic monitoring. The difficulty of meeting targets depends greatly on how quickly new innovations can be deployed.

9. One rational approach that has been neglected so far is for European industry to make a significant contribution to the transition in other parts of the world by introducing more efficient energy technologies. Actions of this kind generally produce a greater reduction in emissions per euro spent than similar actions in Europe.

Mechanisms geared towards this goal were introduced thirty years ago by the Kyoto Protocol. Their lack of success seems to be mainly due to the difficulty of measuring and monitoring actions and results. Given that the regulatory and administrative framework already exists, it would seem logical to dust it off and make it more reliable, so as to compensate for the delay in policies in industrialised countries.

[18] Methane is the second most important greenhouse gas after CO_2 and it accounts for about 30% of global warming over the last two centuries (IEA, Global Methane Tracker 2025). A methane molecule has a greenhouse effect 80 times more powerful than that of CO_2 for the first 20 years, then decreasing. Emissions into the atmosphere also occur naturally, through the fermentation of biomass in wetlands, but most are man-made, caused by leaks and inefficiencies in the energy system and by cattle farming. The *Global Methane Pledge,* an agreement launched at COP 26 in 2021 on the initiative of the EU and the United States, commits 159 countries to reducing methane emissions and establishes a system of controls. The path for the EU energy sector is set out in Regulation 2024/1787.

Such a decision must address widespread mistrust of this type of operation, which is often seen as a loophole for companies to avoid fulfilling their obligations at home. The current difficulties suggest that mistrust should be overcome by improving the administrative and regulatory framework.

10. To the extent that we are unable to prevent and mitigate climate change, we need to adapt to it by seeking to reduce its damage through adaptation policies.
We must dispel the illusion that humanity, having already faced climate change in the past, can adapt to it again. Climate change in past centuries affected thousands of people, in the most serious cases hundreds of thousands, and developed progressively over long periods of time, while the current change is materialising in a short period of time and affecting hundreds of millions. The great famines of the past, probably caused by climate change, were the source of truly catastrophic events[19], in face of which the resignation of our powerless ancestors is neither imaginable nor desirable today. That kind of adaptation is completely unrepeatable. Indifference to the suffering of others is unfortunately widespread, despite unprecedented instant global information, but within limits.
Greater attention to adaptation is needed both in our own surroundings and in the rest of the world, but the tools are different in each case.
EU Member States are required to adopt a National Climate Change Adaptation Plan (PNACC)[20] . A European push for general acceleration and closer coordination would be welcome.
The issue of adaptation is even more urgent and dramatic in the rest of the world, especially in areas exposed to desertification, which forces inhabitants to emigrate , and in cities destined to be submerged, such as Jakarta with its 11 million inhabitants.
It would be beneficial if the development cooperation carried out by the governments of high-income countries specified its objectives in terms of climate and adaptation, rather than merely providing tenuous coordination of projects undertaken by individual governments and NGOs.

[19] W. BEHRINGER's aforementioned *A Cultural History of Climate* tells of halved populations, migrations and collective extinctions.
[20] The Italian plan, launched in 2012 by Minister Clini of the Monti government, was approved in its entirety in December 2022 and adopted in December 2023 (see paragraph II.5). Its implementation is linked to that of the Ecological Transition Plan (PTE) approved in 2021. Whenever a disaster occurs, there are complaints about the delay in allocating funds under the plan and the lack of preventive measures that could have at least reduced its impact.

IV. Single market and energy security

1. Resolute steps forward in completing the single energy market are essential to support the achievement of three objectives: reducing the cost of energy production and transport, levelling the playing field for European companies by promoting product market competition and integration, and increasing security of supply for all Member States. In other words:

9. the single market for electricity, with the associated fluidity of cross-border trade and more aligned prices, would enable the most efficient localisation of the different types of power generation plants according to the physical characteristics of the territories – frequency and intensity of wind and solar radiation – or access to gas supply and transport infrastructure, with effects of reducing the overall cost of energy for households and businesses; it would also facilitate a more efficient configuration of networks between Member States in terms of the localisation of electricity storage facilities (hydro reservoirs and batteries) and the reserve capacity provided by thermoelectric power, as well as in terms of gas storage facilities;
10. the single market would increase competition between energy operators, pushing towards greater price levelling (net of taxes) between Member States, eliminating price differences due to segmentation between national markets (or within them), so as to move towards equal cost conditions between European companies and a *level playing field* in the product markets, promoting the allocative efficiency – in terms of plant location and network upgrading – of price signals resulting from differentials due to congestion and relative scarcity;
11. the single market could make it possible to address the differential effects of asymmetric shocks for different Member States, facilitating the flow of electricity and gas to areas of the European Union where *shortages* occur. At the same time, the single market needs to be accompanied by the Commission's capacity for strategic guidance and coordination on networks and supplies (see paragraph X on Governance) to avoid *free riding* by Member States which, relying on the security of supply provided by the single market, seek to save on investments in storage facilities and reserve capacity.

At present, the full realisation of the single market is still a long way off, as evidenced by the persistent gap between electricity prices in the zones into which the European electricity exchange system is organised.

2. However, a clarification is needed here. The ideal single market, one that allows a single price to be formed across the entire European area at any given time, is not feasible as it would require an increase in interconnection capacity at all points of potential congestion to such an extent that the volume of investment required would be prohibitive. To address this problem, the cost-effectiveness of these investments must be measured, including in the cost-benefit assessment benefits that are external to the interests of network operators. Cost-effectiveness which can certainly be found in a series of interventions, including those currently underway or at an advanced stage of planning. However, there is a limit beyond which the additional capacity would only be used for an insufficient number of hours per year to generate a return on the required investment. The convergence of electricity prices in European areas could therefore not extend to all hours of the year, but would offer reasonable progress in the internal market (see paragraph VI on networks below).
Three main issues need to be addressed in order to complete the single energy market: relations between Member States, infrastructure and regulation.

3. With regard to relations between Member States, the following political steps are now unavoidable: the first concerns the willingness to encourage cross-border cooperation between network operators and to accept the opening of their national markets to competition between national companies and companies from other Member States; the second concerns the search for agreements on *cross-border* generation and transmission solutions, such as those that have been in place for some time in the Baltic region; the third is mutual willingness to genuinely share their respective energy production and imports in a single market and to accept that electricity and gas supplies should flow unhindered to areas experiencing temporary supply shortages, particularly in relation to possible asymmetric shocks.

4. On the infrastructure front, it is urgent to complete the system of electricity and gas interconnections: this is an essential step in enabling the exchange of flows between Member States, which is a material condition for the full operation of the single energy market. As we will see in paragraphs VI and X below, it is up to the European Commission – in a relationship of vertical coordination with Member States and by leveraging a financial reinforcement of the *Connecting Europe Facility* (CEF) – to promote the completion of internal EU interconnection infrastructure in both high-

voltage electricity transmission and high-pressure gas transport (the latter to be prepared to become a low-carbon gas transport network and, possibly, a hydrogen transport network in the future).

5. On the regulatory side, the aim is to complete the process of harmonising the methodologies for regulating transmission and transport tariffs (and tariff structures) and the conditions for access to networks. A particularly important issue is that of overcoming so-called *pancaking* in the gas sector, whereby cross-border exchanges between operators located in different Member States are invoiced several times (not only at entry and exit points but also at borders). There is also a need to increase coordination and permeability of national energy markets and to govern the functioning of the Electricity and Gas Exchanges, particularly that of the Dutch Gas Exchange, in order to limit price variability due to speculative phenomena (see paragraph V below).

6. However, the role of the single market in promoting the energy security of Member States is not limited to the internal permeability necessary to give each country confidence that it can count on energy supplies from other Member States in the event of temporary *shortages*. The single market involves the unified design of the European energy network and the infrastructure necessary to guarantee supplies, a unified design that is still far from being realised in terms of operators' awareness and the organisational and control structures needed to implement it (paragraph VI).

7. The unified design of the network is a necessary condition for coordinated and optimal planning – in terms of costs and effectiveness for the Union as a whole – of the system of interconnections with third countries, in particular with Africa and the Middle East, and of energy entry points into the Union (not only power lines and gas pipelines but also regasification terminals). Similarly, in the future, a possible resumption of trade with Russia. The objective must be to diversify sources in order to protect against possible abuses of dominant positions – in terms of political pressure or price increases – by individual supplier countries or private or public operators within the EU. This involves developing a strategy which, starting from a number of fundamental choices regarding the best mix of energy carriers from the point of view of reducing emissions, defines the time profile of electricity and natural gas imports needed during the transition, the resulting need for interconnection power lines, the

mix of gas acquired via pipelines and liquid gas to be regasified, the gradual replacement of natural gas with low-carbon gases and their origin. On the basis of this strategy, the Union can give impetus to the relevant interconnection infrastructure by involving European governments and network operators and significantly strengthening the instrument of Investment Projects of Common European Interest (IPCEI).

8. Finally, the single market allows the European Union to be a player of sufficient size on the global market to strengthen European companies involved in energy supply, as operators benefiting from a continental-scale business outlet. From this point of view, the experience of the common platform for gas purchases does not seem to have yielded the hoped-for positive results. And the hypothesis contained in the Draghi report that "a single EU buyer entity (supported financially and acting on behalf of EU companies) could purchase […] gas [...] and run auctions for its volumes […] to EU companies" seems remote. Perhaps the EU could consider promoting long-term agreements with supplier countries that establish a general framework for negotiation by European companies.

9. *Last but not least*, a decisive factor will be the development of renewable sources, favoured by the single market and accompanied by European industrial capacity to produce the necessary equipment, ensuring a share of power generation within the EU area that strengthens bargaining power vis-à-vis foreing suppliers.

V. The price gap and competitiveness

1. The energy price differential between Europe and the United States and China has widened significantly compared to the period before the Ukraine crisis. This is a key factor undermining European competitiveness, as repeatedly emphasised by President Draghi in his report[21] and in his subsequent speeches at institutional forums. The main cause of this differential is the rise in European gas prices, which are between two and three times higher than those in the United States and China. This differential is

[21] M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, Report to the European Commission, September 2024.

transferred to the cost of electricity.[22] Here, a factor attributable to the energy transition comes into play: the price of $CO_{(2)}$,which at current kWh and CO_2 values accounts for approximately 15%-18% of the cost of electricity bills. For Italy, the problem of the electricity cost differential is particularly acute: in 2024, average wholesale prices were 38% higher than those in Germany[23] , which is certainly not the European country with the lowest prices.

2. It should also be borne in mind that for most businesses, energy prices are not a determining factor in their profitability: energy costs generally account for between 2% and 5% of total costs, so the ability to influence the remaining costs is more significant. Obviously, the situation is very different for *energy-intensive* companies, where the share is much higher: for some products, such as aluminium, energy costs can account for between 40% and 50% of total costs, which are therefore particularly high in Italy. The effects of high energy costs in this sector have been felt and, despite subsidies, production in the EU has fallen by around 16% between 2019 and 2023. The effects of the differential are also likely to be very significant for *data centres*.

3. For these reasons, there has long been marked discrimination between different customer groups in favour of *energy-intensive* businesses: on average in the 2023 energy price index ( ), the price of energy (net of distribution costs and taxes) for households in Europe was 0.161 euro per kWh, while for *energy-intensive* businesses it was 0.132 euro per kWh.[24] More recent data confirm these differentials: in 2024, for an industrial SME, the price of electricity (net of VAT) stands at around €0.22/kWh;[25] approximately 10% more than the eurozone average, 22% more than France and +56.9% more than Spain. [26] The difference in impact between households and businesses, which is further amplified when the different distribution costs between high and low voltage are taken into account, reflects the recurring choice by European

[22] In particular, an increase in the price of gas has a multiplier effect on the cost of electricity, since approximately two MWh of gas are needed to generate one MWh of electricity. It follows that if the price of one MWh of gas increases, for example, by €10, the cost of producing electricity with a gas-fired power plant increases by €20 per MWh.
[23] M. DRAGHI, Senate hearing on 18 March 2025.
[24] See Electricity tariffs dashboard at www.bruegel.org
[25] https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-perche-in-italia-l-energia-elettrica-e-tanto-costosa#_ftn2
[26] See G. GALLI, C. STAGNARO, F. MARTINO, *Why electricity is so expensive in Italy*, *CPI Observatory*, December 2025.

governments to protect the manufacturing sector. However, in light of the trend towards greater electrification of household consumption, there is a question of fairness that cannot be ignored.

4. The significant competitive disadvantage for some sectors of European industry, particularly high for Italian industries, resulting from the energy cost differential, requires maximum policy attention to be paid to three 'variables' that are destined to be decisive in making the transition a phase of growth rather than contraction in economic activity. Firstly, the extraordinary investment effort in networks, which will generate an increase in costs that will have to be offset by greater efficiency in transmission and distribution systems[27] and lower generation costs; secondly, the ability of the various EU countries to replace gas with renewable and nuclear sources; finally, there is the issue of market design, which must be more geared towards mitigating volatility and facilitating the transfer of the lower costs of energy produced from renewable sources to the final price.[28] Leaving the discussion of the first two variables to other parts of the paper, we will now focus our attention on the third factor.

5. Among the measures affecting the market design, the so-called *decoupling*, i.e. breaking the link between electricity and gas prices, is often mentioned. The emphasis placed on this measure should be scaled back.[29] In fact, *decoupling* has been in use for some time, for example in most new renewable sources through competitive auctions, which guarantee a predetermined price that remains stable over time to the highest bidders, or, increasingly, through long-term contracts between producers and consumers. This affects the vast majority of investments in *new renewable capacity*, part of the storage resources and also a significant share of conventional thermoelectric production, which in most European countries benefits from availability payment contracts, according to *capacity market* or strategic reserve schemes. It should be noted

[27] As highlighted in the Draghi report (part B, p.15), the IEA's "Grid Delay" scenario estimates that insufficient implementation of networks globally would limit the adoption of renewable energy, increase emissions and double the use of gas and coal by 2050. At the same time, the current situation reveals widespread inefficiencies due to balancing and redispatching costs, the presence of negative prices and a more general inadequacy of the system.

[28] According to the IEA, the Levelised Cost of Energy for different technologies in 2023 is as follows (US$ per MWh): Nuclear 170, Coal 290, Gas 205, Solar Photovoltaic 50, Onshore Wind 60, Offshore Wind 70.

[29] A. MACCHIATI and S. MORI, *Il falso dilemma* (*The False Dilemma*), 2025.

that most of these contracts involve a public counterparty that determines demand, holds auctions and purchases the relevant resource, which is then made available to energy consumers through specific mechanisms. The problem remains that these solutions do not affect households that purchase energy on the free market.

6. The possibility of intervening with competitive auctions on *existing plants* should also be examined.[30] This would allow prices to be set that better reflect competition ('for the market' rather than 'in the market') and thus reduce the size of the inframarginal rent, which, with electricity prices set on the basis of marginal (gas) plant costs, has grown to a considerable size, generating 'unreasonable' profit rates. Such mechanisms, harmonised as far as possible at European level, would also have the advantage of offering companies wishing to freely enter into long-term contracts (*Power Purchase Agreements* - PPAs) a price signal that is less volatile, more aligned with costs and therefore capable of generating significant savings for consumers, at least during the hours when marginal plants are those using renewable sources . More radical solutions should not be ruled out, which take into account the difficulty of implementing a competitive market for generation in the presence of various subsidies and environmental objectives: requiring generators to offer at cost, obviously levelled to take into account operating hours and including a reasonable rate of profit; a constraint whose compliance would then be verified by the antitrust authority or sectoral authorities; rather than setting a minimum and maximum price for inframarginal producers (typically hydro and renewables).

7. These solutions, which are necessarily only outlined here, involve a revision of the 'strong' and unified market model that was in the minds of European legislators and regulators at the time of liberalisation. This model was designed without the contribution of renewables (with the exception of hydro) and therefore with generation costs that were not too dissimilar between the various technologies available at the time, and in the belief that the spot market would provide sufficient signals for

[30] A possible scheme for existing plants could, as a first approximation, involve a descending price auction with a hidden *reserve price*, where a public counterparty is willing to purchase renewable energy on the basis of a 20-year contract, with relatively low pre-set purchase volumes but with the unilateral right of the public counterparty to increase them if market prices fall below the reserve price.

investment in generation, a belief that was disproved by the necessary subsequent recourse to *capacity markets*. Although revising this model carries the risk of a proliferation of dirigiste interventions, there seems to be broad consensus that the current design no longer produces efficient and sustainable results for the European economy and that a rethink is necessary.

VI. Networks

1. The large European electricity network must be strengthened, equipped with storage facilities and external connections:

12. to contribute to the completion of the internal market (paragraph IV),
13. to increase security and reduce dependence on foreign energy suppliers,
14. to ensure the flexibility needed to get the most out of intermittent and poorly programmable sources,
15. to replace the old radial design, in which electricity flowed from a few large power stations to many large and small consumers, and to create a modern grid system with small, widespread generation plants, often located at the point of consumption, and multidirectional flows that vary according to the time of day and season (paragraph VII).

This would result in more reliable, continuous and economical availability throughout the territory, with benefits for competitiveness and cohesion.

A significant increase in investment in the renovation and development of long-distance transmission and distribution networks is envisaged in national plans, which must be consistent with a European plan. The need for this is obvious: national markets remain insufficiently connected; the location of renewable generation projects is not easily compatible with the existing network, and symmetrical difficulties arise for high-consumption centres.

2. All these improvements should be quantified using appropriate measurements of capacity, resilience *(stress tests)* and flexibility (ability to cope with unpredictability and divergences between supply and demand, in particular the intermittency of generation). The measures should be translated into a programme of achievements sufficient to ensure that specific targets are met within specific timeframes. Already today, the lack of joint planning of networks and renewable energy plants, whose share

in energy production is constantly increasing, leads to energy waste caused not only by demand that is lower than actual supply at certain times, but also by network inadequacies that require generation to be curtailed.

3. European gas networks are undergoing a significant redesign. While it is true that demand is expected to fall, partly as a result of electrification, it is also clear that the need for investment remains. The need for upgrading stems from the need to complete interconnections between Member States with a view to the single market, to adapt to a new map of sources, to strike a new balance between gas pipelines and regasification plants, and to make possible significant new contributions from renewable gases.

4. The renewal design is mainly the work of the European associations of electricity and gas network operators (ENTSO-E and ENTSOG), which drew up and published coordinated forecasts for 2030 and 2040 in 2024, in support of the relevant ten-year plans (Ten-Year Development Plan, TNDP).
Planning at EU level was initiated by the Commission with the Action Plan of 28 November 2023[31] . Following preparatory work carried out by ENTSO-E with other trade associations and experts, which resulted in a 'roadmap' in June 2025[32] and a guidance document from the Commission[33] , on 10 December 2025 the Commission published a 'European Networks Package'[34] proposed to the other European institutions (Parliament and Council) to produce within two years a scenario that network companies will have to take as a basis for their investment plans.
The operation should lead to plans formulated by network companies and their associations that meet the above requirements. The aim is to achieve European planning that is suited to addressing common priorities, reversing the current process in which European coordination applies to plans already drawn up by national TSOs.

[31] Communication (COM/2023/757) provisionally entitled 'The Missing Link: EU Action Plan for Network Infrastructure'.
[32] https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/new-impetus-energy-efficiency_en?prefLang=it#energy-efficiency-roadmaps towards Future-proof Grids. EU Grid', 13
[33] Directorate-General for Energy, Notice on guidance on anticipatory investments for developing forward-looking electricity networks, 2 June 2025
[34] Communication on European Grids Package (COM/2025/1005

The latter will obviously participate actively in the process, as they are the only ones who can closely observe the system's ability to meet priority needs. But the change would be significant (see also paragraph X on European governance).

5. The increasingly pervasive role of large network companies contrasts with the limited powers of ACER, the Agency for the Coordination of Energy Regulators. Given the high volume of investment planned in this area, there is a clear need for an authoritative supervisory and regulatory authority capable of ensuring that these resources are used as efficiently as possible, with a view to greater European integration.
It will also be necessary to provide that, under ACER coordination, national regulatory authorities may require TSOs to develop project proposals to fill infrastructure gaps of Community interest[35] .

6. Investments to maintain and improve the adequacy of networks can be contained by improving the efficiency of existing networks, including through more incentive-based regulation. The traditional difficulty of regulation is to ensure tariff remuneration that incentivises not indiscriminate network growth, but growth geared towards meeting all and only current and future needs, avoiding congestion on the one hand and underutilisation on the other. While in the past regulation was based on controlling investment (i.e. *input*), and it often ended up being more quantitative than qualitative, attempts are now being made to move towards *output-based* regulation, based on results. ARERA has held a consultation on this issue in recent months. The path is difficult at two levels: identifying and measuring results and explaining and communicating them to citizens and policy makers.

7. External connections must respond to a plan for international cooperation, developed for large areas such as the Mediterranean, coordinated with common foreign policy and defence policy guidelines, if they exist, or contributing to their development if they have not yet been explicitly set up, given that international energy trade exists in any case, and it contributes to defining the de facto priorities of those policies. These

[35] More detailed information on this topic can be found in A. POTOTSCHNIG, *Streamlining and improving some aspects of the governance of the energy sector*, Policy Brief 2025/22, Florence School of Regulation (FSR), European University Institute, September 2025.

considerations, which also apply to the Italian network, concern the large European electricity network.
There is still no common European vision of the role that the large electricity grid will play in the future energy system. The most obvious initiative is the German one for a very high-capacity (direct current) power line between the North Sea coast and Bavaria to bring electricity generated by wind farms to the industrial system. The project is expensive, and the rest of Europe is mounting a reaction against any attempt to make all European consumers pay for the work instead of German consumers only. Before joining this reaction, policy makers should considered a possible opposite position, namely to propose that the project be extended to Italy's southern regions and, in the not too distant future, to North Africa, according to the logic of balancing the contributions of the two renewable sources, wind and solar. Certainly, the medium- to long-term scenarios risk slipping into utopia, but it is equally certain that if we focus our attention on the immediate future only, we will still be building future realities, albeit inadvertently, and in this specific case, we risk consolidating the old European structure of poorly connected national systems.

8. In Italy, the electricity distribution networks are subject to a state licence (concessione). The present licences are due to expire in the near future. The government has included a provision in the 2025 budget law, regulating the renewal of the existing concessions, while the EU rules require a competitive tendering. The European picture is varied, competitive tendering is not frequent, but renewal could lead to infringement proceedings.
Here, we examine only the economic aspects of the issue.
Opinions differ on the advisability of general recourse to tendering procedures. Certainly, the situation of distribution companies already presents a combination of very low risk and guaranteed remuneration as if it were higher; moreover, the generalised adoption of renewal would fossilise a national map that has the sole merit of being historical.
The provision (Law 207/2024, Article 1, paragraphs 50-52) is more measured than the generalised 40-year renewal that was in a previous draft and had attracted severe criticism. Any twenty-year renewals are in fact subject to the fulfilment of specific conditions that will be set out in a ministerial decree to be issued after consultation with the parties concerned, on the proposal of ARERA.

The latter formulated its proposal on 8 August 2025. In our opinion, these conditions should not be formulated in terms of investment expenditure, as is customary and as still found in the ARERA proposal, but in terms of results that can be achieved, and that will be at least partially achieved, with these investments, such as increased transport capacity and the ability to reverse the direction of flows, associated storage capacity, and reduced congestion and *curtailment* of connected generation.
The economic and tariff aspects are unclear: on reading the text, they do not appear to be correct. The regulation requires ARERA to recognise in the tariff not the investment costs to achieve the improvements, as it is already the responsibility of the regulatory authority to do so, but the charges that concessionaires will be required to pay to the public budget as a result of the 'remodelling' of the concession, i.e. its renewal without a tender. This reduces the autonomy that should be inherent to the independent regulatory authority, transferring to consumers, by regulatory provision, the burden that companies will be required to bear in order to obtain renewal.

VII. Renewables

1. Global installed capacity is accelerating rapidly, with a slowdown compared to previous years in the United States and China, offset by acceleration in other regions. For 2030, the IEA [36] predicts that generation capacity from renewable sources, currently around 2,300 GW, will double to reach a level of 4,600 GW[37] . However, it also notes that this growth is made uncertain by bottlenecks in the supply chain concentrated in China (including rare minerals) and by the inadequacy of networks and tools to balance intermittency, such as storage and adjustable generation.
IRENA (the International Renewable Energy Agency) points out that COP28, held in Dubai in 2023, set a target of achieving a much higher capacity of around 11,000 GW by 2030 in order to reduce emissions to the level indicated by the IPCC scientific report as necessary to limit global warming to 1.5 degrees. This is a difficult undertaking.

[36] International Energy Agency, a long-standing institution originally set up by industrialised consumer countries and now with virtually universal membership, based in Paris
[37] IEA, Renewables 2025. Analysis and forecasts to 2030, October 2025

On the other hand, the huge increase does not seem impossible: it would require an increase of 16.6% per year between now and 2030. The increase between 2023 and 2024 was 15%.
At European level, the situation is more manageable: current capacity is 480 GW, with an IEA projection of 1,500 GW by 2030, implying growth of 7.4% per year. The EU targets do not seem more challenging, but they are not set in absolute terms of capacity, but rather in terms of generation from renewables measured as a percentage of total electricity, which is expected to rise from 24.5% to 42.5%[38] . Therefore, the amount of investment required also depends on the expected growth in electricity consumption.
In any case, here too, the amount of investment in generation is only one of three necessary conditions, the other two being the upgrading of networks and the growth of storage capacity.

2. An optimistic view is provided by *The Economist* on 20 June 2024 in an editorial entitled 'The exponential growth of solar energy will change the world'[39] and an article entitled 'Solar machines. An increasingly affordable energy source will be hugely successful'.[40] It predicted that by the mid-2030s, solar energy would be the largest single source of electricity on the planet, which, according to current trends, will cost half as much as the cheapest source today; by the 2040s, it will become the largest single source of energy (not just electricity) on the planet.
This extraordinary acceleration would result from a virtuous circle of economies of scale, cost reductions and increased demand; from growing concern about the climate and the resulting decisions to reduce emissions from fossil fuels; and from the absence of obstacles that could slow growth, as has been the case with all innovations.
However, it should not be overlooked that very abundant solar energy production has a depressing effect on prices (so-called cannibalisation) which, in the absence of compensatory systems, can undermine the profitability of these plants.

[38] Directive 2023/2413 as part of the RePower EU package. It urges Member States to strive to reach an overall percentage of 45%.
[39] https://www.economist.com/leaders/2024/06/20/the-exponential-growth-of-solar-power-will-change-the-world
[40] https://www.economist.com/interactive/essay/2024/06/20/solar-power-is-going-to-be-huge

3. Renewables in Italy.

Renewable energy generation capacity currently stands at 80 GW, more than half of which is solar, a quarter hydroelectric and the rest wind and geothermal, compared to a target of 131 GW of renewables by 2030 set out in the PNIEC 2024 (Integrated National Energy and Climate Plan). The current growth appears to be in line with the scenario developed by Terna, which predicted the development of approximately 65 GW of new capacity from renewable sources by the end of 2023.

The growth in renewables is mainly growth in solar photovoltaics. Small investments in homes *(rooftops)* have so far made the largest contribution to solar generation capacity in Europe (66% of the installed capacity at the end of 2022[41]), and will continue to grow thanks to the spread of knowledge and renewable energy communities that enjoy public subsidies; However, larger projects *(utility scale)* should become increasingly important in the coming years, as they enjoy greater productivity and lower costs per kWh produced.

Large-scale plants often conflict with landscape protection. Care must be taken when choosing locations, with an assessment that includes both strictly sector-specific optimisation criteria, such as producibility and ease of connection to the grid, and landscape protection criteria. In the past, difficulties often arose from the fact that the two types of criteria were used by different public bodies, each with exclusive jurisdiction, between whom dialogue was not easy.

Wind power is lagging behind with some difficulty. Large wind power projects are very limited in Italy, partly because of their impact on the landscape.

Wind power has the advantage of a higher average capacity factor (the ratio between actual and theoretical generation, which in practice corresponds to the number of hours per year of operation) than solar power.

A solution widely adopted in Europe, especially in the north, is *offshore* wind farms, which have a higher capacity factor than onshore wind power and also have less impact on the landscape. However, *offshore* farms require greater planning and coordination, mainly because of the connections, the cost of which generally makes it uneconomical to use cables large enough to transport electricity during peak production hours: an offshore platform is therefore generally equipped with a capacity to store the electricity

41 https://www.solarpowereurope.org/advocacy/solar-saves/fact-figures/annual-rooftop-and-utility-scale-installations-in-the-eu

produced. This is why the project is complex. The experience gained with platforms in the North Sea shows that it is feasible but also costly.

4. Symmetrically with the growth in renewable energy generation, there should be a reduction in generation from fossil fuels. This must take place within the constraints of an overall capacity adequate to meet demand, also taking into account the forecasts of increasing consumption by new activities such as data centres and the electrification of uses.
The priority decommissioning of coal-fired power stations has been correctly placed in this context: these generators have been brought back into service in response to the Russian gas emergency; the emergency is still considered to be ongoing, no longer in terms of the physical possibility of alternative solutions but rather in terms of comparative costs: the higher cost of electricity in Italy compared to competing countries in the industrial products markets is a negative factor in terms of competitiveness, and the small share of coal-fired generation lowers the average cost of electricity slightly.
The capacity market contributes to safeguarding the adequacy of overall generation capacity. This tool is conceptually linked to the idea of a self-sufficient system. When planning national capacity mechanisms in the European context, where the single market is being pursued but has not yet been adequately achieved, the problem arises of minimising the inherent inconsistency in the electricity system.[42]

5. Where should the plants be built? The problem of space for solar generation is not created by geography. By way of example, Italy's entire electricity needs (300 TWh/year) could be generated from solar sources on an area of around 2,000 km², which is roughly equivalent to the reduction in Italy's agricultural land over seven years[43] .

[42] E. MENEGATTI and L. MEEUS, *An Easy Fix to Streamline Capacity Markets,* FSR Policy Brief, November 2024
[43] If 1,600 TWh were generated over 10,000 km² ('Over the course of 2023, the world's solar cells, whose panels currently cover less than 10,000 square kilometres, produced about 1,600 terawatt-hours of energy', The Economist, 20 June 2024, "Sun Machines"), 160 TWh can be generated over 1,000 km² (half of Italy's energy needs). By way of comparison, in the 10 years from 2010 to 2020, Italy's UAA (utilised agricultural area) fell from 12.7 to 12.4 million hectares, a reduction of 300,000 ha = 3,000 km².

When we talk about the scarcity of space for solar energy, we are referring to the difficulty of finding a site that can be used for this purpose; a contractual and administrative problem.

The *permitting* process is under scrutiny in several countries, and Italy is among the most troubled[44] . As is often the case, it is difficult to incorporate into an administrative system a criterion that reasonably balances the two public interests of global environmental sustainability and local landscape protection, probably because this approach requires discernment and responsibility rather than the simple application of a prescriptive rule.

One difficulty stems from the sequence of the authorisation process: applications are submitted without a preliminary assessment of their financial viability, and there are no penalties for applications that are clearly unfeasible but nevertheless clog up the offices responsible, lengthening the process for everyone. This obstacle is exacerbated not only by probable understaffing and a failure to use modern techniques for processing applications, but also by the very incentives that attract specialists not in industry but in the trafficking of rights.

The problem is European, but in a comparison of the 12 countries with available information (90% of European capacity), the average *permitting* times range from 12 months in Lithuania to 40 in Italy and 48 in Croatia[45] .

6. The problem of flexibility arises and grows with the major changes that are taking place. It was a simpler world when the only variable beyond control in the electricity system was demand, i.e. the sum of millions of independent impulses on switches across the country, which had to be met by a supply flexible enough to prevent blackouts and where the key to the response lay in regulating the sluice gates of hydroelectric reservoirs and the gas flame in thermal power stations.

Now, what varies is the amount of electricity supplied, which depends on the arc of the sun, which varies in length throughout the cycle of the seasons and is more or less hidden by clouds and winds. With these uncontrollable fluctuations, supply must serve

[44] This was discussed by S. PAPARO and F. BASSANINI in *La semplificazione delle procedure amministrative per la transizione energetica*, chapter V of the Astrid report *L'energia nella transizione. Le infrastrutture*, edited by P. RANCI, C. DE VINCENTI and A. MACCHIATI, Bologna, 2023.

[45] IRENA data, see Marabini E. in www.RivistaEnergia.it, 12-02-2025

demand, which continues to have its own fluctuations; the opposite oscillations sometimes compensate each other, but sometimes add up, aggravating the imbalance.
To govern the system, we have a few old hydroelectric reservoirs and we have gas, which we would like to eliminate, leaving us with expensive batteries, which in turn are dependent on foreign suppliers and rare minerals.
In order not to place too much strain on these remedies, it is advisable to make as much use as possible of economic instruments: extending the market area, i.e. making it convenient for all participants in the electricity market to operate in such a way as to compensate for imbalances:

16. obviously, adequately remunerating all types of storage, including the proper maintenance of hydroelectric reservoirs and the extension of pumping;
17. extending the geographical area of the market to increase the natural compensation provided by different time zones and latitudes, as well as by different industrial structures, generation mix compositions, citizens' habits and transport system extensions; this is a major advantage of the integration of local and national markets into a single European market and obviously often (though not always) it requires the upgrading of networks;
18. more specifically, pricing electricity in such a way as to draw the attention of large and small industrial consumers, as well as domestic consumers, to the benefits of adapting their consumption by avoiding peaks and filling empty hours.

The latter aspect also requires the use of information and persuasion, displaying variable prices in a predictable manner according to scarcity and encouraging, for example, the reduction of air conditioning during peak hours and the recharging of electric cars when energy costs are lower.
The timing and methods of implementation are still vague, while transparency and accountability are needed.
What applies to semiconductors, aeroplanes, artificial satellites, supercomputers and all strategic sectors where competition is global and self-sufficiency is uneconomical also applies to batteries: the strategy should be European (see also paragraph IX).
A key variable in this whole strategy is the correct and timely use of the best available technologies for measuring, predicting and (remote) monitoring.

VIII. Italy's return to nuclear power, that has been decided but is still controversial

1. The government has included in the PNIEC 2024 a decision to return to nuclear power with the expectation of investments that can contribute to electricity generation as early as 2030, with the aim of reaching a share of 10-20% in 2050. After setting up a consultative committee with companies to define the regulatory framework and procedures to be followed, it launched a draft enabling law that was to be approved in 2025; the delegated decree will have to be exercised within one year of the enabling law coming into force.
There will thus be a parliamentary debate in which the clear departure from the line followed over the last 38 years will be measured against the opposition of most environmental movements and the fear, which remains in the country, of the damage that could result from radioactivity released by accidents at plants or from the transport of radioactive material and waste.
Given the size of the investments required, which can only be recouped over a long period of time, a decision in favour of nuclear power should be based on a consensus that is broad and stable enough to rule out a repeat of what happened in 1987, when programmes that had already been launched and largely completed were cancelled.

2. Public opinion in Europe and also in Italy appears to be more favourable, or less opposed, than in the past.
Worldwide, the growth of electricity generation from nuclear sources was initially vigorous but came to a halt in 1987 after the Chernobyl disaster. Since then, it has grown little, adding only 70 GW in thirty years to the existing 300 GW: robust growth only in Asia, a decline in Western Europe and little change elsewhere.
Overall, nuclear power lost market share in total electricity consumption, only to regain it recently. Now, the construction of new power plants is intense in many countries, partly due to the necessary renewal of ageing facilities and partly to expand the mix of sources that do not generate climate-changing emissions[46] .

3. One reason for the nuclear revival is the demand for electricity, which is still growing strongly in emerging countries and is also expected to grow in the most industrialised countries as a result of the development of new energy-intensive technologies such as

[46] International Energy Agency (IEA), The Path to a New Era for Nuclear Energy, January 2025.

data processing and all things digital, and the decision to push for the electrification of consumption in order to reduce the use of fossil fuels.

4. Another reason for the revival of nuclear power is that the option of relying solely on renewables is a minority one in the world and in Europe, for the following reasons. One is risk diversification. Weather variability affects all renewables. Hydroelectric power is subject to a natural resource limitation. Wind and solar power require equipment supplied by companies in only a few countries in the world, built with rare materials from a few mining and industrial refining locations. Nuclear power is subject to similar limitations, especially in terms of fuel supply from uranium. Given that no source can be considered secure and that the relative costs have varied over time and are likely to continue to change, it is appropriate to diversify and reduce risks by expanding the range of non-carbon-emitting sources as much as possible.
Another difficulty is replacing fossil fuels in the relatively short period of time that separates us from the climate targets, which are spread out between 2030 and 2050. The growth of renewable capacity can achieve the official targets but is hampered by social resistance to localisation and by slow procedures. Energy demand is not falling as expected but increasing.
Perhaps the most pressing reason today is the intermittency and poor predictability of the new renewables, which is easy to compensate for as long as they constitute a limited share of generation and as long as easily adjustable gas-fired power stations can be relied upon: but it is less easy when these conditions cease to exist.
In this regard, it must be said that nuclear power does not offer the adjustability needed to compensate for intermittency: it is a source suitable for a *baseload* function (the continuous supply for 24 hours a day, 365 days a year, which constitutes the stable base of overall electricity demand), a task that has traditionally been performed by coal-fired power plants; today in Italy, this task is performed by gas-fired power plants (mainly combined cycle, CCGT), which are thus used without exploiting their adjustability. Nuclear power could replace them in the *baseload* function, freeing them up to be used, thanks to their adjustability, to provide the necessary flexibility for all the years in which gas will be used, i.e. at least until 2050 but probably beyond. Furthermore, *baseload* demand is growing with the spread of new energy-intensive activities such as *data centres* and, perhaps in the future, the production of hydrogen by electrolysis: nuclear power is well suited to supplying these.

5. The diversity of functions and the objective of diversifying risks mean that investments in electricity generation cannot be decided simply by comparing the cost per kilowatt-hour generated. On the other hand, the different costs cannot be ignored. The exercise is complex[47] .

6. The drawbacks of nuclear power appear to be less significant than in the past. Thanks to more advanced technologies in processes (such as passive safety, automatic shutdown in dangerous circumstances) and materials, and to monitoring systems based on digital instrumentation, the reasons for fearing accidents in nuclear power plants are now reduced and historical disasters seem unlikely to be repeated, at least in industrialised countries.
Today, the greatest danger of widespread nuclear power in the world lies in the instability of political systems, the dangers of war or of terrorist use of material intercepted in transport. These risks appear to be minor in Europe and no different from those that characterise other industries, and transport and communication systems.

7. For an individual EU Member State, nuclear power has advantages. It is true that nuclear power is part of the European energy mix and, with the internal energy market, it could provide security for all Member States, including non-nuclear ones. However, we are still a long way from fully implementing the internal market: interconnections are limited due to the morphological constraints of the territories and to their high cost in cases where they are expected to be used only occasionally. Furthermore, only in emergency circumstances does the common market involve an exercise in solidarity, and such solidarity cannot always be pushed beyond a certain limit. From this point of view, too, it may be considered imprudent for a member country today to remain outside the common effort to diversify the generation fleet[48] .

[47] In terms of cost containment, there are interesting prospects for nuclear power in cogeneration projects, which, however, involve additional calculation difficulties. The Dukovany II nuclear power plant in the Czech Republic is said to be capable of reducing heating costs in the city of Brno by 15% through the district heating network (IEA, The Path to a New Era for Nuclear Energy, op. cit., p.18), an advantage that depends more on efficient use than on the type of generation. The link between a *baseload* source such as nuclear power and possible new uses such as desalination (ibid.) should also be explored.
[48] A European Nuclear Alliance has been formed between governments and private entities in favour of nuclear power, connected to European business lobbies, which is in dialogue with the Commission to establish an institutional context favourable to nuclear power. Italian companies are participating,

8. Legislation. The delegation proposed by the Italian government[49] is very broad and includes the design, through delegated decrees, of a nuclear plan comprising nuclear power plants (called 'sustainable' in a generic sense), fuel fabrication and reprocessing plants and waste disposal, measures for research, training and safety. It provides for incentives for research and support for the construction of plants. It provides for an independent administrative authority for safety, supervision and control.
Parliament will be called to give the necessary consent, possibly subject to conditions, or refuse it. Any consent could not only concern the start of such a demanding activity but would in fact refer to its continuity over time. Any continuation of the process without a debate and a decision in Parliament would express, on the part of all political forces, an underestimation of the problem or an underestimation of Parliament.
Anyway, the intention to provide Italy with a clear regulatory framework in line with the highest standards, including a clear approach to the problem of waste that exists and that will continue to be produced by activities such as medical radiology, is to be welcomed.

9. The industry is organising itself, confident that the process will begin and that once it is underway, there will be no turning back.
ENI sees research in the field of nuclear fusion as closer to concrete results than is generally believed; it probably draws on information from its relationship with the Massachusetts Institute of Technology (MIT) and its *spin-off* companies[50] .
With regard to fission plants, the large plants planned or under construction around the world are mostly based on Chinese or Russian technology. European construction capacity appears to be absorbed by the renewal of existing plants in countries that already have nuclear power.

---

and since June 2025, the government has also been involved. However, the development of nuclear power in many member countries confirms that solidarity cannot be relied upon as the only tool to deal with any extraordinary supply shortages.

[49] A.C. 2669, *Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile*, presented on 17 October 2025 (https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2669.19PDL0168220.pdf)

[50] One example is *Commonwealth Fusion Systems*, which since its foundation in 2018 has been collaborating with the *Plasma Science and Fusion Centre (PFSC),* has raised £2 billion in capital, with ENI participating, and is reportedly completing the development of its SPARC demonstration model, which is expected to produce its first plasma in 2027 and pave the way for the commissioning of the ARC plant, capable of producing commercial electricity in the early 2030s.

Small modular reactors (SMRs) are attracting considerable interest. It appears that a total of 25 GW are being planned worldwide, with the first ones expected to come on stream in 2030: the IAEA (UN Atomic Energy Agency) forecasts a further 40 GW in the period up to 2050.

10. SMRs, which are less than a third of the size of traditional plants, can be built more quickly by assembling standardised components manufactured in factories.
The advantage they promise is lower cost, due to mass production and shorter design and construction times, which reduce interest costs, traditionally a significant percentage of the total cost. Other advantages include easier maintenance and often less problematic siting.
The SMRs closest to realisation are third-generation, enriched uranium-fuelled and light water-cooled, not very different from large plants. Even more interesting in terms of safety will be fourth-generation reactors cooled by heavy water or liquid metal (lead or sodium) and using unenriched or low-enriched uranium, which is more readily available, and even the possibility of using a quantity of waste as mixed fuel.
Finally, there is the category of micro-reactors, which are even smaller in size, including those that have been in operation for some time in submarines and aircraft carriers.
SMRs and microreactors are the subject of projects to power *data centres*, islands and other locations far from the grid, *offshore* mining platforms, ports and airports[51] . Here, if the number of applications and the variety of responsible parties increase, the ability of the party to comply with the necessary precautions, and the adequacy of the controls by the new authority that should be set up, must be carefully assessed.

11. In Italy, the company Nuclitalia has been set up between publicly controlled companies: Enel (51%), Ansaldo Energia (39%) and Leonardo (10%), to build third and then fourth generation SMRs.
The launch of a consortium large enough to compete with the giants that currently dominate the field appears to be a positive step. At the same time, it would not be ideal to have a single industrial entity identified with Italy's interests, depriving the public

[51] "The rise of nuclear-powered batteries," Financial Times, 9 January 2025. The article cites various examples and its title evokes the portability of small generators, which makes them similar to accumulators; the term is also used to refer to particular technological solutions used for smaller, portable devices.

authorities of the possibility of making comparative assessments, at least within the European framework, and pursuing the national interest in developing competitive industrial capacity in various areas susceptible to development.
The expertise is there, even in a wider area. For example, Newcleo, a small Italian-led company based in Paris with a largely Italian shareholder base consisting of venture capital firms, industrial companies and private individuals, also operates in Europe.
Industrial entities with a substantial, localised and continuous demand for electricity (e.g. *data centres*) will probably be inclined to consider the local installation of an SMR-type nuclear generator, and may have different preferences as to the supplier.

12. All of the above factors may be useful in making a prudent decision.
It is essential to keep in touch with global research, create a regulatory framework, manage the problem of existing waste, and participate in global safety agreements (a nuclear accident would be dangerous even if it occurred hundreds of kilometres from the border).
The current preference for small modular plants seems appropriate for the Italian situation, and is probably the one that, with its limited scope and gradual implementation, can make it less difficult to build the necessary broad consensus in good time.
The broad consensus that is essential to ensure continuity in any decision could be found by focusing on reducing the risk of supply through the diversification of technologies, complementarity with intermittent renewables[52], a focus on advanced reactors with clearly specified requirements such as passive safety and, with the development of new fuel and cooling methods, reduced fuel consumption and reduced net waste production (i.e. net of any reuse of old fuel).
The adoption of a nuclear plan by the government requires a commitment, on the part of the government, the local authorities concerned and the companies involved, to inform citizens in order to raise their awareness of the opportunities offered by the use of nuclear power, within the limits indicated above.

[52] Indirect complementarity: nuclear power provides baseload energy, freeing up adjustable gas-fired power plants for as long as necessary to achieve (a) greater energy efficiency of hydroelectric reservoirs and their possible conversion into pumping systems and (b) a better cost/performance ratio for batteries.

13. One obstacle to such a path is the continuing uncertainty about its cost and, consequently, its dependence on subsidies from public budgets, compared with those required for the development of renewables (not direct subsidies, which are now tending towards zero, but those that include remedies for intermittency and non-programmability). On this point, information is scarce and varies depending on the source.
The technical report accompanying the bill states that "measures to support nuclear energy production may be defined and regulated, alongside fundamental private economic initiatives". It will be appropriate to define transparent support measures, using comparisons between alternative proposals to ensure the proper use of public funds.

14. In the hoped-for parliamentary debate, the discussion on the proposed nuclear revival could focus on defining conditions and limitations, including time limits: decisions could refer to a limited number of plants to be authorised within a certain period. Future longer-term decisions will be influenced by developments in alternative methods that can ensure the achievement of the objectives of meeting demand in conditions of safety, cost-effectiveness and climate neutrality, and therefore technological innovation not only in nuclear power itself on the two fronts of fission and fusion, but also in tools for storing electricity and thus providing renewables with a more comprehensive supply capacity, as well as progress towards a fully integrated European system that reduces the importance of national choices in favour of a Community approach. The results of the limited programme that may be launched will also have an impact.
The same parliamentary debate should also lead to a decision on the limits of public financial commitment and the methods by which authorised entities will be identified and incentivised.

IX. How to encourage innovation

1. It is certain, as Draghi pointed out in his report, that research and innovation are the main prerequisite and promise for the development of the economic system and its competitiveness.
This statement applies, even more so, to the energy transition: technologies for a sustainable system were unthinkable a few decades ago; they are imperfectly available

today; they need to be completed. Uncertainty about their completion draws dividing lines between the system models that are currently being compared.
What is certain, however, is that Europe lags behind the United States in terms of research and the initial introduction of innovations, and behind China in terms of their industrialisation, which translates into a delay in the availability of successful products. Only the recent reversal of US federal energy policy introduces a new element: climate research (like all public research) is being defunded, many large investments for the transition are being blocked and many others are being abandoned due to the abrupt loss of federal funding, the EPA (Environmental Protection Agency) is being dismantled, and the development of traditional fossil fuels is being unblocked. In this context, which may not last long but is now having an impact, hopes for innovations that can help the transition rest on research in the rest of the world as well as on private research in America.
Europe therefore faces a problem in this field that is not dissimilar to that of defence, and not entirely independent of it.

2. Strengthening research. Some guidance on how to strengthen research comes from the report 'How to escape the intermediate technology trap' [53] . 'Intermediate technology', according to the generally accepted classification, is that which includes motor vehicles, chemicals, financial services, telecommunications, industrial engineering and mining. It is distinct from *high-tech,* which includes aerospace and defence, alternative energies, electronic and electrical equipment, health equipment and services. The third category, 'others', also includes oil and gas extraction and production.
The 'trap' refers to the fact that European industry invests less in research and development than its competitors, despite public funding for R&D now reaching the same level as in the US (0.7% of GDP in both cases). What is lacking is private investment (1.2% of GDP in Europe compared to 2.3% in the US), and the reason for this lies in the outdated sectoral mix: annual private spending on research and innovation in the US is 500 billion, of which 450 billion is in high-tech and only 50 billion in mid-tech, while in Europe it is 220 billion, of which 100 billion is in mid-

[53] C. FUEST, D. GROS, P.L. MENGEL, G. PRESIDENTE, J. TIROLE (2014 Nobel Prize in Economics), *How to Escape the Middle Technology Trap, A Report by the European Policy Analysis Group*. We will refer to it as 'the Report'.

tech and the same amount in high-tech. For more than 20 years, innovation in the EU has been dominated by the same companies, mostly in the *automotive* sector, while in the United States, digital technology and young companies prevail.

3. There is another important difference highlighted by the report, comparing the two main public agencies, the European Innovation Council (EIC) and the US Advanced Research Projects Agency (ARPA). The latter focuses its support on promising projects that are still far from commercial application, helping those who have identified a promising technology to develop it through laboratory experiments and subsequent trials in environments that are gradually closer to the scope of possible industrial and commercial development. Once these stages have been completed, ARPA leaves the field to private capital in the subsequent phases. European projects, on the other hand, appear to be concentrated in the final stages, where they act as 'accelerators' of development, supporting established companies that have managed to reach that point, and possibly private *venture capital* where it exists.
The report recommends taking ARPA as a model, including by bringing more science experts into the EIC instead of management experts; and specifies that if it really appears necessary to support *venture capital* with financial outlays, this should be done with a special fund, without damaging the function of supporting research in the segments closest to basic research, where profitability is still a long way off and *disruptive* innovations capable of transforming the industrial structure can be identified.
This analysis addresses the issue of innovation in general, but it is also significant with specific reference to our subject matter, as it highlights alternative energies and digital technologies within the high-tech sector, which are fundamental to the transition.
The reference to *venture capital* is important for Italy, where there are examples of emerging *venture capital*: the report's suggestions could be explored in greater depth with experts from the financial world.

4. In the selection of research projects, the Report discusses two possible approaches: the 'mission-oriented' approach, in which the agency (whose decisions are closer to politics) pursues pre-defined objectives, and the 'bottom-up' approach, in which it considers a wide range of sectors and seeks only to bring out the best quality projects. With regard to the former, the Report emphasises that even when pursuing an objective

of clear public interest, it is appropriate to maintain broad technical discretion when there are different technological paths to achieving it: for example, it notes that in the search for a vaccine for Covid-19, it was wise not to choose a technology when there was still no certainty that mRNA vaccines were the most efficient route.
In the energy field, the most efficient methods for storage (batteries), hydrogen isolation and building conditioning (heat pumps, insulating materials) will have to emerge. Electricity generation itself still has many avenues open in different areas: nuclear, geothermal, in constrained circumstances (fuel cells for vehicles), and even within the solar and wind sectors.

5. Building a vision for the energy and climate sector requires attention to two areas that are particularly important for research and for its impact on industrial innovation.
The area of batteries is crucial for the development of an adequate electricity system, especially in the presence of intermittent renewables. Work is underway to coordinate European efforts with the European Battery Alliance, launched by the Commission in 2017, and its InnoEnergy investment mechanism. The aim is to make Europe the world's second largest producer after China. There is much talk of possibilities and projects, and the results so far are an effective mobilisation of €200 billion. More is needed.
One problem is how to overcome the scarcity of minerals such as lithium, cobalt and pure crystalline graphite. Possible answers are:
(a) initiatives for extraction on European soil or international procurement of minerals and the establishment of refining plants in Europe,
(b) organising the recovery and recycling of used materials, or more efficient processes to reduce the quantity of the rarest components required,
(c) innovations that allow these to be replaced: research and timely industrialisation are crucial here.
Take the case of sodium-ion batteries replacing lithium-ion batteries. In the automotive sector, Chinese manufacturers announced them in 2021 and introduced them in 2025, while they are building plants to achieve the scale of production that will reduce their cost below that of lithium batteries. These batteries have a lower energy density than lithium batteries and are currently used in low-speed cars and two-wheeled vehicles, but manufacturers are confident that they can be improved. In the field of large-area

electrical systems, once their cost has been reduced, their application appears attractive due to their longer life and resistance to high temperatures[54] .
At present, however, the replacement of lithium appears unlikely, while it is more likely that it will be possible to eliminate the need for cobalt in batteries and economise on lithium by using it in efficient combinations with iron phosphate or manganese. Many technologies are currently being tested.
The second area is nuclear power (paragraph VIII), which can complement renewables and meet the growing *baseload* demand from the world of data processing and artificial intelligence. Research is moving forward both by developing safer and more economical fission plants and by accelerating the introduction of fusion.
The race is on in both areas. The role that Europe will play in this will have a major impact on its future.

X. The European governance

1. The priorities that European energy policy must address – climate change mitigation, reducing energy costs and strategic security – are characterised by relevant and widespread externalities between Member States which necessarily require, in order to optimise mutual benefits and avoid *free riding* by individual countries, a capacity for supranational governance, *in primis* by the European Union, which identifies common objectives and has the tools to promote them.

2. The point is to verify the institutional feasibility of strengthening the Union's governance architecture within the current constitutional framework, according to guidelines that can be implemented in the near future in the current multi-level framework and during the current European legislative term.

3. There are three fundamental functions of an adequate governance structure in the field of energy: defining strategic choices relating to the network and services design that respond to the needs of European firms and citizens; regulating prices and access to networks and regulating competition in wholesale and retail markets; ex ante and ex post evaluation of the effects of policies. The first function is of an exquisitely political

[54] C. CHEN, *Sodium-ion batteries*, in '10 Breakthrough Technologies 2026', MIT Technology Review, (https://www.technologyreview.com), 12 January 2026.

nature and therefore inherent in the division of powers between European institutions (Commission, Council, Parliament) on the one hand and Member States on the other. The second is technical in nature, although the bodies responsible are required to comply with the political guidelines of the Commission or the relevant national government. The third is purely technical and requires the entity exercising it to be sufficiently independent from the Commission and national governments, i.e. those responsible for political decisions.

4. Now, for all three of these functions, the EU governance framework can be strengthened in accordance with the principle of vertical subsidiarity that characterises the current structure between European and national institutions.

5. The ex ante and ex post evaluation of the expected and actual effects of energy policy measures with regard to the priorities facing the Union is task which, precisely because of its purely technical nature, deserves to be assigned to an independent EU body that is separate from stakeholders and political institutions and has the necessary expertise and authority:

19. this involves setting up a methodical assessment, monitoring and verification process that allows political discussion to be based on solid data and analysis, thus facilitating the work of the European institutions and enabling them to distinguish between technical assessments on the one hand and, on the other, decisions that stem from shared general political guidelines and political compromises reached on a case-by-case basis;
20. in preparing proposals or decisions, as well as in monitoring their effects, the technical body would support the European Commission by helping to strengthen its capabilities and would be useful to the European Council and Parliament by providing them with the elements to assess possible alternatives;
21. a similar body, to which this function could be assigned, already exists and already performs it in part (for regulatory matters): this is ACER, the Agency for the Coordination of Energy Regulators, an independent, authoritative and recognised body, which should essentially strengthen its field of action in the direction indicated.

6. Regulatory functions are currently the responsibility of Member States, which exercise them through Independent national Regulatory Authorities. Their coordination at EU level is entrusted to ACER, which acted mainly through *soft law* instruments. However, in practice, ACER has gradually expanded its role and the instruments it uses, particularly in the electricity sector, by structuring and proposing important European regulations for *cross-border* connections, such as network codes, and approving rules that national network operators must comply with (known as 'terms, conditions and methodology'), which are essential for the proper functioning of the internal market. The revision of the REMIT Regulation (2024/1106) has also paved the way, albeit still tentatively, for ACER to play a greater role in the regulation and supervision of wholesale energy markets. These developments are consistent with the essentially unitary nature of energy markets within the EU:

22. the point is therefore to significantly upgrade ACER's power to regulate European energy markets and to standardise and enforce the access rules and tariff structure for the national network operators; this upgrading requires that the objectives on the basis of which ACER is mandated comply with the general principles of the Union and that the powers conferred on it are well defined and limited and subject to judicial review;
23. this is a necessary step towards achieving the objective of a single energy market. An objective which however requires other measures of a programmatic kind to complete the internal interconnection infrastructure within the Union that involve policy-making and strategic activities that are political in nature and therefore go beyond what can be delegated to the regulatory authorities.

7. This brings us to the first, decisive function, that of strategic choices relating to the network and services design that respond to the needs of European firms and citizens. The current constitutional framework, in particular Article 194(1) of the Treaty (and Article 114), allows the Commission to take measures to pursue the objectives of the Union's environmental and energy policy. It is true that Article 194(2) provides that Union acts may not affect “a Member State’s right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply” (without prejudice, however, to the possibility for the Union to decide unanimously on some of these matters). However, the case law

of the Court of Justice has repeatedly established that the Commission has considerable scope for action in the field of energy.

Therefore, under the current constitutional framework, there do not appear to be any formal obstacles to a further strengthening of the Commission's powers. Moreover, interconnected and free markets such as those in Europe – which tend towards a single market – already imply in practice that: (i) individual Member States can choose "between different energy sources" in terms of the types and locations of generation plants, based on criteria of environmental protection, physical safety and the proper use of their natural resources ; (ii) but they are no longer able to determine the "general structure of their energy supply", which is affected by the choices made by market operators.

It is therefore a question of working to build the necessary political consensus within the European Council to grant greater powers to DG Energy as an essential tool for governing the common market, with regard to energy network planning and the coordination of Member States' choices on security of supply and infrastructure investments required of their respective network operators. The coordination of Member States in the preparation and implementation of their Integrated National Energy and Climate Plans should thus be reconfigured in line with the vertical coordination approach already established for the National Recovery and Resilience Plans (PNRR), under which individual Member States can contribute to shape the structure of overall European supply through appropriate common market guidance policies (as was the case with the reconversion of supplies following the Ukrainian crisis).

Therefore, the following tasks should be assigned to the Commission, through DG Energy:

24. designing the European energy network system in a unified manner, defining the overall and common objectives for network capacity and system flexibility; the involvement of national TSOs through their associations ENTSO-E and ENTSOG is important here, but the DG Energy's capacity to guide the 'Ten-Year Network Development Plans' (TYNDPs) drawn up by these associations should be strengthened;
25. the articulation of the overall design among Member States, agreeing with each of them on the investments and reforms to be included in their respective National Plans and the investment commitments that each Member State requires from its

respective TSOs, as well as the *outcome* indicators on the basis of which the actions of the latter and of the Member State itself will be assessed;

26. the coordination of National Plans, also through the use of Investment Programmes of Common European Interest (IPCEIs), in order to promote interconnections with third countries that ensure adequate diversification of sources for security and competition purposes.

In support of these policies, partial financing from the European budget should be provided for the investments to be made, in particular those in interconnection, for example through the energy component of the Connecting Europe Facility: in addition to supporting investments, this could be a useful enforcement tool against Member States that do not comply with the commitments made in their National Plans agreed with the Commission. The strengthening of the Facility with additional resources, as envisaged in the 2028-34 budget proposal presented by the Commission last July, could play a positive role in this regard.

If the political obstacles to the strengthening of EU governance outlined above prove to be excessively inhibiting, the urgency of the problems would in any case require the search for solutions, perhaps suboptimal but still an improvement on the current slowness and weakness of decision-making, which allow the development of forms of supranational governance in the energy sector capable of managing mutual externalities and constructively guiding the dialectic between Member States. Nothing prevents a "coalition of the willing" from making significant progress in infrastructure network design, in the creation of the interconnections necessary to unlock the common market, and in diversification and security of supply strategies. In addition to having a positive impact on the member that are part of it, such a "coalition" would in fact provide a powerful stimulus to all Member States to accelerate the construction of a governance framework of the Union as a whole that is finally adequate to the current difficult phase of reconfiguration of international economic relations.

I prezzi dell'energia elettrica: nodi strutturali e questioni aperte[*]

Chiara Belforti, Alfredo Macchiati, Rebecca Vitelli[**]

TITOLO IN INGLESE: ELECTRICITY PRICES IN EUROPE AND ITALY: STRUCTURAL DRIVERS AND OPEN POLICY QUESTIONS

ABSTRACT (IN ENGLISH): This paper examines the main factors behind the increase in electricity prices in Europe and Italy. It starts from the widening price gap between the European Union and other major economic areas, particularly the United States and China, and from the significant differences within Europe, where Italy records higher wholesale and retail electricity prices than Germany, France and Spain. The analysis identifies gas prices and the role of gas-fired plants in marginal price formation as key drivers, especially in the Italian electricity system, where gas remains the marginal technology for a large share of hours. The paper also investigates the impact of system charges, EU ETS-related CO_2 costs, network investment needs, inframarginal rents and potential competition issues linked to the current market design. It discusses recent policy measures, including Italy's DL Bollette, interventions aimed at reducing the PSV-TTF gas spread, possible compensation for ETS costs, long-term contracts, Energy release mechanisms, contracts for difference and decoupling proposals. The paper concludes that high electricity prices result from the interaction of structural, geopolitical, regulatory and market-related factors, and that effective policy responses require further analytical and empirical assessment.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Questo contributo analizza i principali fattori alla base dell'aumento dei prezzi dell'energia elettrica in Europa e in Italia. Il lavoro parte dal crescente divario tra i prezzi europei e quelli registrati negli Stati Uniti e in Cina, nonché dalle differenze interne all'Unione europea, con l'Italia caratterizzata da prezzi wholesale e retail superiori a quelli di Germania, Francia e Spagna. L'analisi individua nel prezzo del gas e nel suo ruolo nella formazione del prezzo marginale uno dei principali driver, soprattutto per il sistema elettrico italiano, dove gli impianti a gas continuano a determinare il prezzo in una quota molto elevata di ore. Il contributo esamina inoltre il peso degli oneri generali di sistema, i costi connessi all'EU ETS, le

[*] Articolo sottoposto a *double blind peer review*.

[**] Chiara Belforti è analyst presso Oxera Consulting LLP. Alfredo Macchiati è Professore di Politica economica presso la LUISS Guido Carli di Roma. Rebecca Vitelli è senior consultant presso Oxera Consulting LLP.

esigenze di investimento nelle reti, le rendite inframarginali e le possibili criticità concorrenziali del disegno di mercato. Vengono infine discusse alcune misure recenti, tra cui il DL Bollette, gli interventi sul mercato del gas, il trattamento dei costi della CO_2, i contratti di lungo termine, l'Energy release e le ipotesi di decoupling. Il lavoro conclude che l'elevato costo dell'elettricità è il risultato di una combinazione di fattori strutturali, geopolitici, regolatori e congiunturali, e che l'individuazione di interventi efficaci richiede ulteriori approfondimenti analitici ed empirici.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Il fattore gas; 3. Gli oneri generali di sistema; 4. Il prezzo della CO_2; 5. Lo sviluppo delle reti; 6. Il disegno del mercato; 7. Prime correzioni al disegno di mercato; 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il prezzo dell'energia elettrica rappresenta un significativo svantaggio competitivo sia per l'Unione europea nel suo complesso rispetto alle altre grandi aree economiche sia per l'Italia rispetto agli altri Paesi europei.

Il differenziale di prezzo dell'energia elettrica tra l'Unione europea, gli Stati Uniti e la Cina si è notevolmente ampliato rispetto al periodo precedente la crisi ucraina. Prima del 2022, i prezzi al dettaglio dell'elettricità per i consumatori industriali nell'UE erano già più alti di quelli negli Stati Uniti di circa il 60-70%, mentre si mantenevano più o meno allo stesso livello di quelli cinesi, sebbene in quest'ultimo caso il divario avesse già cominciato ad ampliarsi a partire dal 2019. Il differenziale si è poi aperto in modo molto marcato: i prezzi europei sono oggi tra il doppio e il triplo di quelli americani e cinesi, che risultano tra loro piuttosto allineati per gli utenti industriali.[1]

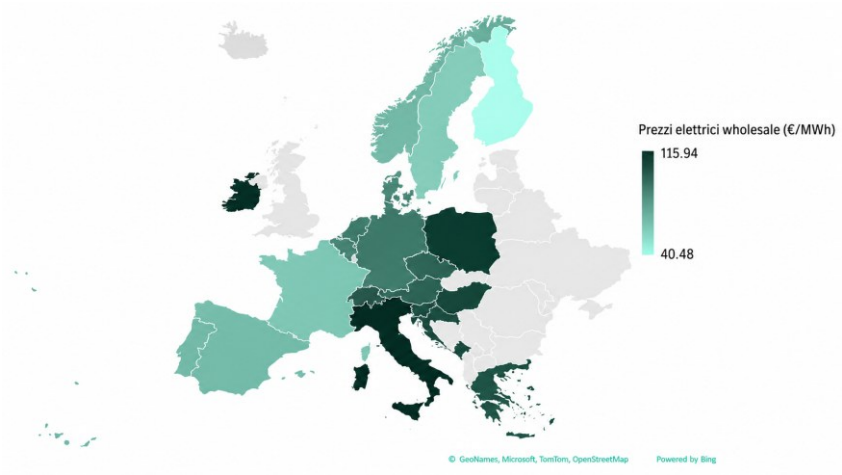
Le differenze di prezzo sono sensibili anche all'interno dell'Europa: nel 2025, il prezzo al dettaglio dell'elettricità per i consumatori non domestici era di circa 263 €/MWh in Italia, di 238 €/MWh in Germania, di 174 €/MWh in Francia e di 161 €/MWh in Spagna.[2]

[1] Commissione europea (2026), *Quarterly report on European electricity markets. Market Observatory for Energy. DG Energy, Volume 18, issue 4, covering fourth quarter of 2025*, pag. 25. Per completezza, si nota che, per il confronto con Stati Uniti e Cina, il rapporto della Commissione europea riporta dati sui prezzi al dettaglio per i soli consumatori industriali, pertanto un confronto concentrato sull'*affordability* per gli utenti domestici anziché sulla competitività per quelli industriali non è replicabile.

[2] Elaborazione Oxera su dati Eurostat (nrg_pc_205_c) (ultimo accesso 21 luglio 2026). I prezzi riportati fanno riferimento alla fascia "*all bands*", che rappresenta i prezzi unitari dell'energia elettrica, calcolati da Eurostat come media ponderata di tutte le fasce di consumo di utenti non domestici Per i consumatori domestici, invece, i prezzi al dettaglio dell'elettricità nel 2025 erano pari

Tra le componenti dei prezzi al dettaglio, il prezzo *wholesale* contribuisce già di per sé in misura significativa a spiegare le differenze osservate tra i Paesi europei. Nel 2025 il prezzo *wholesale* sulla borsa elettrica in Italia era di circa 116 €/MWh, in Germania di 89 €/MWh, in Francia di 61 €/MWh e in Spagna di 65 €/MWh (si veda Figura 1).[3]

Figura 1. Prezzo wholesale dell'energia elettrica nel mercato del giorno prima nel 2025 (€/MWh)



Nota: I prezzi sono calcolati come media semplice dei prezzi orari sul mercato del giorno prima. Per la Danimarca è riportato il dato relativo alla zona di mercato DK1, per la Svezia quello della zona di mercato SE4 e per la Norvegia quello della zona di mercato NO2.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati GME, SMARD ed ENTSO-E Transparency platform (ultimo accesso 22 aprile 2026).

In questa nota esamineremo i principali *driver* alla base della crescita che negli ultimi anni ha interessato i prezzi dell'energia elettrica in Italia e nell'Unione europea: il prezzo del gas, gli oneri generali di sistema, i costi della CO_2, lo sviluppo delle reti e il disegno di mercato. Pur esaminando alcune delle misure di *policy* oggetto di recente discussione e/o introduzione, questo lavoro non mira a individuare gli interventi più appropriati per contenere i prezzi dell'energia elettrica che potranno essere oggetto di separati approfondimenti. Coerentemente con questa impostazione, non viene discusso

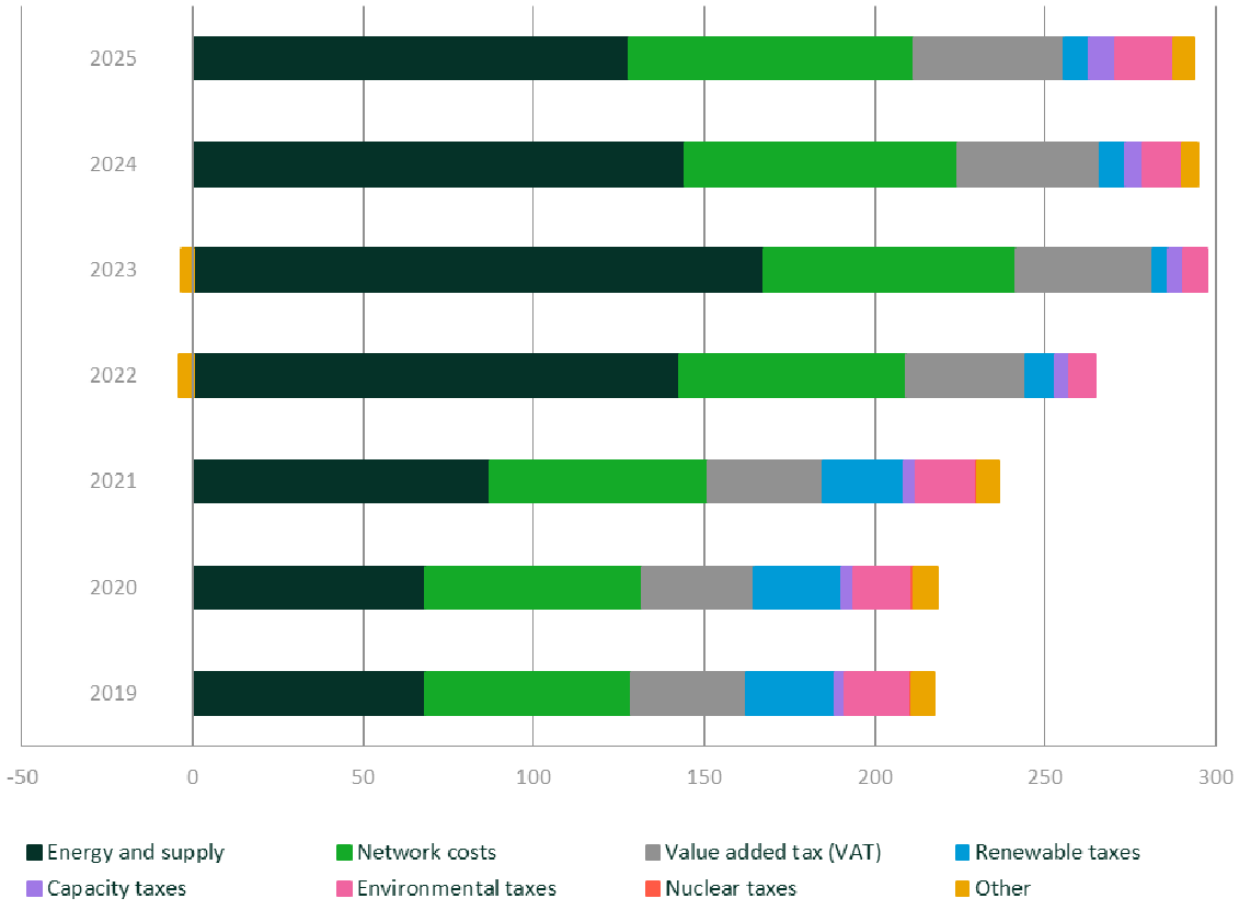
a circa 351 €/MWh in Italia, 402 €/MWh in Germania, 255 €/MWh in Francia e 284 €/MWh in Spagna – elaborazione Oxera su dati Eurostat (nrg_pc_204_c) (ultimo accesso 21 luglio 2026). Anche in questo caso i prezzi riportati fanno riferimento alla fascia "*all bands*", ma con riferimento a utenti domestici.

[3] I prezzi *wholesale* riportati si riferiscono alle transazioni nel mercato del giorno prima. Dati sulle transazioni bilaterali fuori borsa non sono sistematicamente disponibili a livello comparabile tra Paesi.

l'eventuale apporto dell'energia nucleare – che ha comunque un orizzonte temporale di lungo periodo – alla riduzione dei prezzi.

Come mostrato nella Figura 2, la scomposizione della bolletta elettrica offre una prima indicazione della rilevanza di ciascun *driver*.

Figura 2. Le componenti del prezzo dell'energia elettrica, utenti domestici UE-27 (€/MWh)



Nota: I dati sono relativi alla fascia "all bands", disponibili sul sito di Eurostat, che rappresenta i prezzi unitari dell'energia elettrica calcolati come media ponderata di tutte le fasce di consumo di utenti domestici.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati Eurostat (nrg_pc_204_c) (ultimo accesso 28 aprile 2026).

I prezzi medi dell'elettricità per i consumatori domestici nell'UE-27 sono passati da circa 217 €/MWh nel 2019 a circa 293 €/MWh nel 2025, un incremento di circa il 35%. Tale aumento è riconducibile principalmente alla componente *energy and supply*, cresciuta dell'86% nello stesso periodo, a fronte di un +39% relativo ai costi legati alle infrastrutture di rete (*network costs*) e di un +31% legato all'imposta sul valore

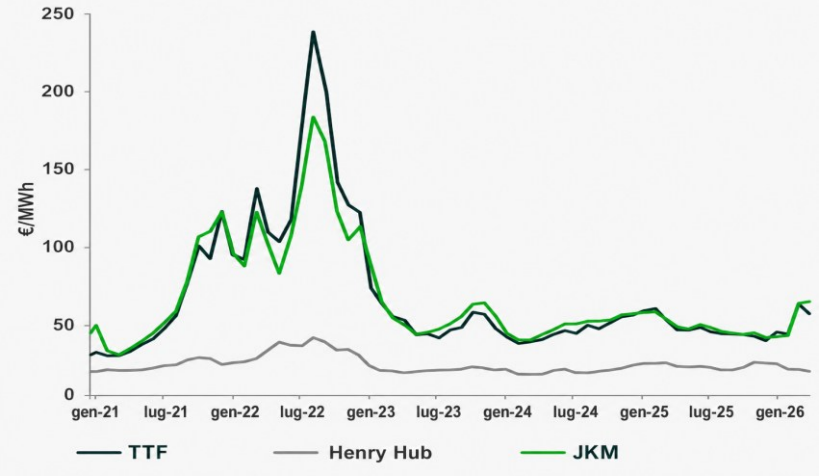
aggiunto (IVA); solo parzialmente compensato da una diminuzione del 31% delle diverse componenti di oneri di sistema. L'Italia, con circa 351 €/MWh nel 2025, si colloca sensibilmente al di sopra della media UE-27, con una componente *energy and supply* particolarmente elevata (197 €/MWh contro 128 €/MWh della media UE) ma costi di rete ben più contenuti (59 €/MWh contro 84 €/MWh).

Su diversi fattori di crescita del prezzo è intervenuto recentemente il governo italiano con il cosiddetto DL Bollette, poi convertito in legge (Legge n. 49/2026); nella trattazione troverà quindi spazio un esame sintetico delle misure del governo e dei loro possibili effetti.

2. Il fattore gas

Il differenziale dei prezzi dell'energia elettrica tra Europa, Asia-Pacifico e USA risente del differenziale nei prezzi del gas.

Figura 3. Confronto tra prezzo del gas in Europa, Stati Uniti e Asia Pacifico (2021-2026)



Nota: TTF indica Title Transfer Facility, il principale hub europeo del gas; HH indica Henry Hub, l'hub statunitense del gas; JKM indica Japan Korea Marker, il benchmark del gas per la regione dell'Asia e del Pacifico. È stato utilizzato un fattore di conversione pari a 1 MMBtu = 0,293 MWh.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati Bloomberg fino al 17 aprile 2026 per i prezzi del gas e della Banca Centrale Europea per la conversione tra EUR e USD (ultimo accesso 17 aprile 2026).

Il divario nei prezzi del gas è riconducibile a due fattori, esterni alla transizione energetica: la straordinaria crescita della disponibilità a costi contenuti dello *shale gas* negli Stati Uniti e l'aumento del prezzo del gas importato e utilizzato in Europa, a seguito della crisi ucraina e, più di recente, di quella iraniana. Il risultato è che negli

ultimi due anni il prezzo del gas in Europa è stato tra tre e quattro volte superiore a quello degli Stati Uniti (si veda la Figura 3). Questo aumento rappresenta una discontinuità storica, dal momento che il prezzo del gas in Europa aveva mantenuto un andamento sostanzialmente contenuto e relativamente stabile per diversi decenni.[4]

Il differenziale nei prezzi del gas all'ingrosso si trasferisce sul costo dell'energia elettrica con un effetto moltiplicativo sul *bid* degli impianti termoelettrici a gas nel mercato *wholesale* e – dato il meccanismo del *system marginal price* – sul prezzo di mercato. Sono infatti necessari circa due MWh di gas per generare un MWh di elettricità: quindi se il prezzo di un MWh di gas aumenta, ad esempio, di 10 euro, il costo di produzione di energia elettrica da un impianto a gas aumenta di circa 20 euro per MWh.

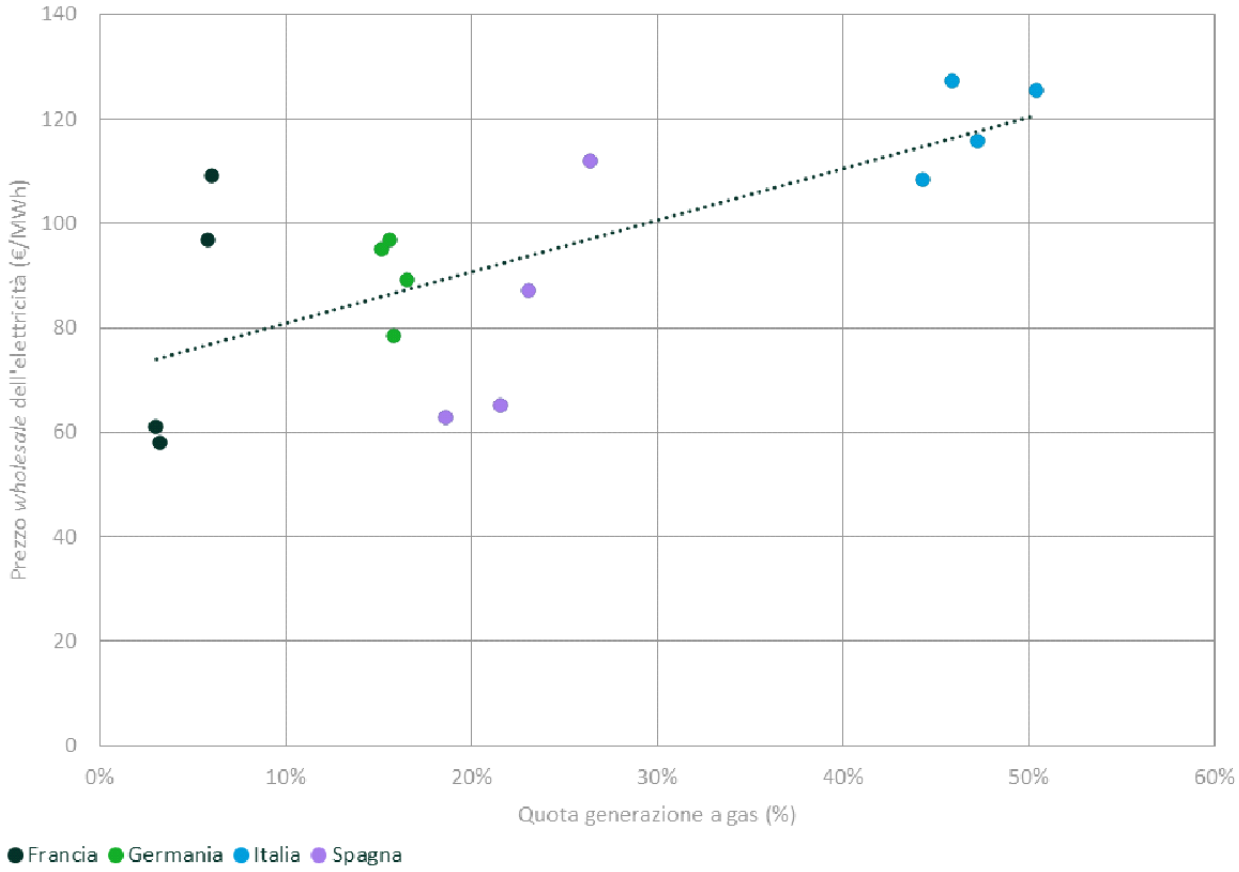
Naturalmente, maggiore è il peso della fonte gas nel *mix* di generazione – ovvero, a parità di altre condizioni, maggiore è il numero di ore in cui il gas è la tecnologia che determina il prezzo – maggiore è l'impatto sul prezzo dell'elettricità. Il *mix* di generazione è quindi il primo fattore da considerare per spiegare le notevoli differenze di prezzo all'interno dell'UE.

La Figura 4 illustra questa relazione per quattro dei principali Paesi europei in alcuni anni recenti: nel complesso, a una quota più alta di gas nel *mix* di generazione tende a corrispondere un prezzo *wholesale* più elevato. La Francia, con una quota intorno al 3-6%, registra prezzi più contenuti, mentre in Italia, dove il gas rappresenta tra il 44% e il 50% della generazione elettrica, i prezzi risultano sensibilmente più elevati. Il prezzo *wholesale* è naturalmente influenzato da numerosi altri fattori, ma il grafico offre un'indicazione di come il *mix* di generazione contribuisca alle differenze di prezzo osservate all'interno dell'UE.

La dipendenza dal gas non è ovviamente un dato immodificabile: da questo punto di vista altri Paesi europei hanno fatto progressi maggiori dell'Italia: se consideriamo i rispettivi punti di partenza, dal 2000 al 2025 la generazione rinnovabile – includendo anche la produzione idroelettrica – in Italia è passata dal coprire circa il 16% della domanda elettrica a circa il 41%, contro una crescita da circa il 6% al 57% in Germania, da circa il 15% al 58% in Spagna, da circa il 2% al 31% in Polonia e, su valori inferiori, da circa il 15% al 31% in Francia per via del ruolo del nucleare.[5]

[4] Si veda ad es. World Bank Group (2025), *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*, marzo.
[5] Elaborazione Oxera su dati EMBER per la generazione elettrica (ultimo accesso 28 aprile 2026).

Figura 4. Quota di energia elettrica prodotta da impianti a gas e prezzo wholesale (€/MWh) nel 2021, 2023-2025



Nota: Nel grafico sono presentati i valori medi annuali del prezzo sul mercato del giorno prima dal 2021 al 2025. Il 2022 è escluso dall'analisi in quanto i prezzi wholesale eccezionalmente elevati registrati in quell'anno rappresentano degli outlier e avrebbero potuto distorcere la rappresentazione.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati EMBER per la generazione elettrica per fonte e GME per i prezzi wholesale dell'energia elettrica (ultimo accesso 28 aprile 2026).

Oltre all'*electricity mix*, vi è un altro elemento da considerare, seppure di minor rilievo: il prezzo registrato sul principale *hub* europeo, ovvero il *Title Transfer Facility* (TTF) olandese non coincide con il prezzo che si paga in Italia (al c.d. Punto di Scambio Virtuale, o PSV). Negli ultimi due anni, tra aprile 2024 e aprile 2026, lo *spread* tra PSV e TTF è stato mediamente del 6%, ovvero 2,1 €/MWh (considerando gli anni completi, lo *spread* medio è stato del 4% nel 2024, pari a 1,3 €/MWh, e del 6% nel 2025, pari a 1,9 €/MWh). Tuttavia, nello stesso periodo, il prezzo del gas sulla borsa italiana ha raggiunto picchi risultando fino al 14% superiore al TTF negli ultimi due anni, pari a circa 5,5 €/MWh.[6]

[6] Elaborazione Oxera su dati Bloomberg fino al 17 aprile 2026.

Tabella 1. Quota di generazione rinnovabile rispetto alla domanda elettrica (%)

	Inclusa produzione idroelettrica		**Esclusa produzione idroelettrica**	
	2000	**2025**	**2000**	**2025**
Italia	16	41	2	28
Francia	15	31	1	19
Germania	6	57	2	53
Spagna	15	58	3	47
Polonia	2	31	0	30

Nota: La generazione rinnovabile include la produzione elettrica da fonte solare, eolica, bioenergie, altre rinnovabili e, nel primo caso (sezione "inclusa produzione idroelettrica") idroelettrica.

Fonte: Elaborazione Oxera EMBER per la generazione elettrica (ultimo accesso 28 aprile 2026).

Il confronto con gli altri *hub* europei mostra che i premi rispetto al TTF non riguardano solo l'Italia: l'Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) li rileva anche in altri mercati centro-orientali, collegandoli più esplicitamente alla necessità di attrarre gas da ovest o tramite carichi *spot* di gas naturale liquefatto (GNL) vista la riduzione delle forniture russe, nonché ai relativi *bottleneck* infrastrutturali e ai costi di trasporto.[7] Al tempo stesso, alcuni *hub* registrano quotazioni inferiori a quelle del TTF: dagli ultimi dati ACER, per l'inverno 2025/2026 è stato questo il caso degli *hub* francese (*Point d'Échange de Gaz*, PEG), spagnolo (*Punto Virtual de Balance*, PVB) e, in misura minore, belga (*Zeebrugge Trading Point*, ZTP).[8]

Per l'Italia, la differenza rispetto al TTF è dovuta solo in una parte minima al costo del trasporto. Negli ultimi due anni, infatti, poco gas è entrato in Italia dai gasdotti che attraversano le Alpi.[9] Non si può dunque evocare l'effetto *pancaking*, cioè la

[7] Si veda ACER (2026), *Key developments in European gas wholesale markets. Gas winter season 2025-2026*, 23 aprile, pagg. 27-29. Si veda anche ACER (2025), *Key developments in European gas wholesale markets. Gas winter season 2024-2025. 2025 Monitoring Report*, 16 aprile, pagg. 6-7. Si veda inoltre ACER (2025), *Key developments in European gas wholesale markets. Q3 2025. 2025 Market Monitoring Report*, 27 ottobre, pagg. 13-14. ACER (2024), *Key developments in European gas wholesale markets. 2024 Market Monitoring Report*, 20 marzo, pagg. 8-9.

[8] ACER (2026), *Key developments in European gas wholesale markets. Gas winter season 2025-2026*, 23 aprile, pagg. 27-29.

[9] La quota di gas importato tramite punti di ingresso diversi da quelli sulla frontiera nord nel 2025 corrisponde ai volumi da Nord Africa (34%), Azerbaijan (16%) e quelli dai terminali di rigassificazione di GNL (34%). In questi casi il punto di entrata nel sistema europeo corrisponde al punto di entrata italiano e i prezzi dipendono (o dovrebbero dipendere) dai contratti – ad es. la quota di gas approvvigionata tramite contratti di lungo termine dall'Algeria e tramite la c.d. *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) per il gas dall'Azerbaijan – e dalle dinamiche competitive del mercato globale del

stratificazione delle tariffe di trasporto quando il gas attraversa più Paesi prima di entrare in Italia, se non in misura limitata. L'ipotesi più plausibile è che il gas che proviene dal Mare del Nord sia una sorta di "gas marginale" che determina il prezzo di riferimento, al quale gli *shipper* che utilizzano altre vie di approvvigionamento tendono ad adeguarsi.

In questo contesto, il governo italiano è intervenuto con il DL Bollette, proprio con l'obiettivo di chiudere lo *spread* tra PSV e TTF. In particolare, una specifica misura prevede che operatori selezionati tramite procedure competitive offrano determinati volumi giornalieri di gas sul mercato italiano a un prezzo ancorato al TTF, maggiorato di un corrispettivo determinato da ciascun operatore, entro un valore massimo stabilito dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). In cambio, questi operatori ricevono un premio economico, determinato in esito alle procedure competitive, per garantire maggiore liquidità e stabilità al PSV. Questo approccio, se ben calibrato, potrebbe favorire una maggiore integrazione tra il mercato italiano e quelli dei Paesi confinanti, continuando ad attrarre carichi di GNL e allineando maggiormente i prezzi italiani a quelli europei. La misura tuttavia fissa un limite massimo di spesa pari a 200 milioni di euro: il meccanismo, come precisa la Relazione Tecnica al decreto, non ha pertanto carattere strutturale, essendo la sua operatività limitata all'esaurimento delle risorse stanziate. Si tratta, inoltre, di un intervento di entità complessivamente contenuta: a titolo indicativo, rapportando i 200 milioni di euro agli *spread* medi tra PSV e TTF registrati nel 2026 (fino ad aprile) – tenuto conto che le risorse stanziate non sono volte a finanziare acquisti aggiuntivi di gas, ma coprono il differenziale di prezzo tra PSV e TTF su una quota di importazioni già esistente – il meccanismo consentirebbe di coprire lo *spread* su circa 11 miliardi di standard metri cubi di gas, ovvero circa il 17-18% della domanda italiana nel 2025.[10]

3. Gli oneri generali di sistema

Il secondo fattore che concorre a spiegare le differenze di prezzo all'interno dell'Unione europea è l'incidenza degli oneri generali di sistema, ovvero le componenti per il recupero dei costi associati ad attività di interesse generale per il sistema elettrico, quali ad esempio i meccanismi di supporto alle rinnovabili e le misure

GNL. Inoltre, nel 2025 vi è stata anche una quota di *export* significativamente maggiore rispetto al 2024 e ai valori storici. Si veda MASE (2026), *Bilancio mensile del gas naturale. Dicembre 2025*.

[10] Elaborazione Oxera su dati Bloomberg fino al 17 aprile 2026 per i prezzi del PSV e del TTF (*month-ahead futures*) e su dati MASE (2026), *Bilancio mensile del gas naturale. Dicembre 2025*, per la domanda di gas. Il *range* riflette l'utilizzo di due *spread* medi di riferimento alternativi: lo *spread* medio tra il PSV e il TTF dal 1° gennaio 2026 al 17 aprile 2026 e dal 1° marzo 2026 al 17 aprile 2026. Il valore considerato per la conversione è 38,1 MJ/m3, come riportato da MASE (2026), *Bilancio mensile del gas naturale. Dicembre 2025*.

di tutela sociale (i c.d. *bonus* sociali). Sulla base di dati Eurostat (i più confrontabili tra Paesi), in Italia, il costo per l'utente domestico nel 2025 legato agli oneri generali di sistema è stato pari a 63 €/MWh, contro i 62 €/MWh in Germania, 36 €/MWh in Francia, 40 €/MWh in Spagna e in media pari a 38 €/MWh nell'Unione europea.[11]

Come emerge dalla Figura 5, negli ultimi anni l'ammontare della componente degli oneri di sistema destinata a finanziare le rinnovabili è tornata a salire. I due principali fattori alla base di questa ripresa sono:

27. la riduzione dei prezzi *wholesale* rispetto al 2022, che ha fatto sì che alcuni meccanismi di sostegno (ad es. quelli di tipo *feed-in tariff* e *feed-in premium* variabile) siano tornati a richiedere maggiori risorse per coprire il *gap* tra prezzi incentivati e prezzi di mercato. In altre parole, quando i prezzi all'ingrosso scendono questi oneri salgono con buona pace dei consumatori;

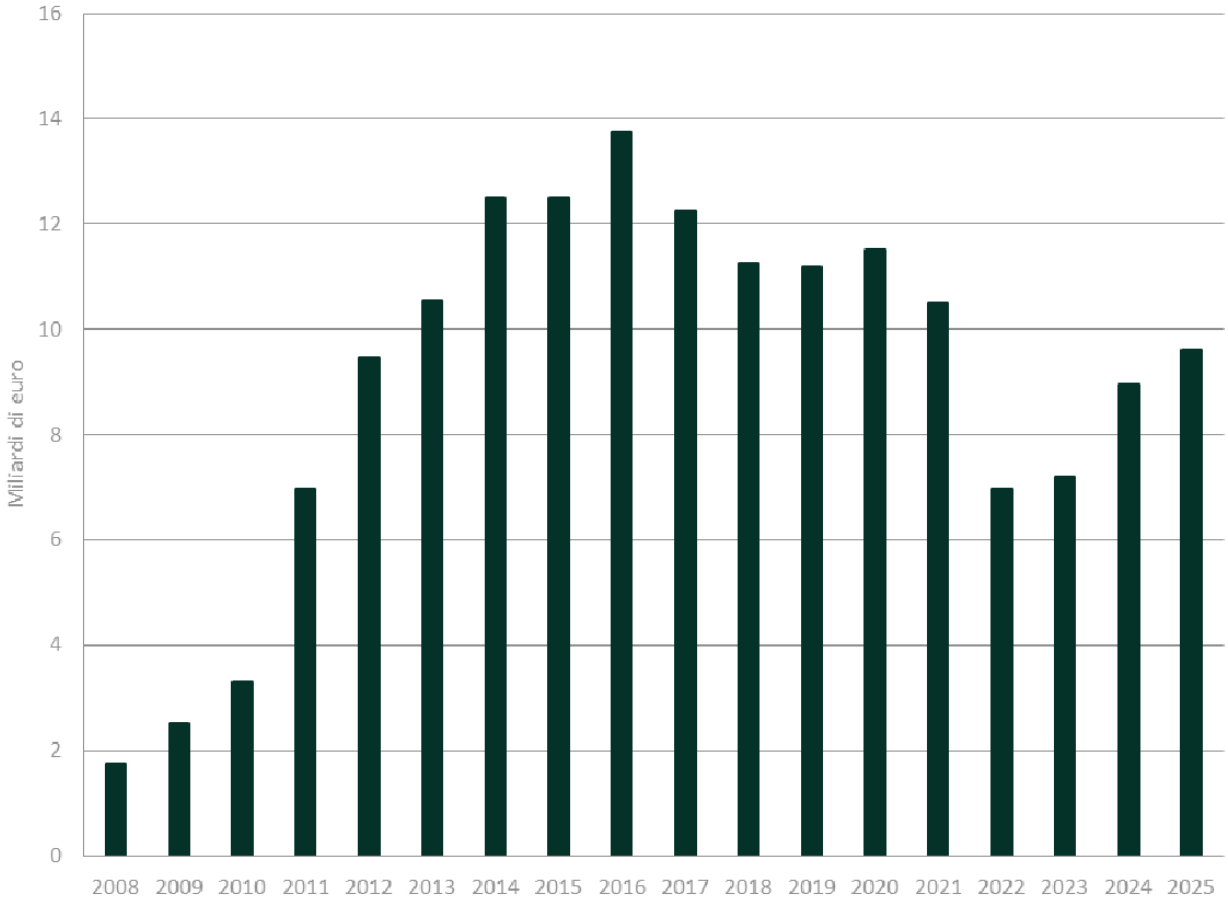
28. l'introduzione di nuove forme di sostegno, quali i prezzi minimi garantiti (PMG) per biogas e biomasse (delibera ARERA 305/2024) e bioliquidi (delibera ARERA 306/2024), introdotti a partire dal 2024, che hanno richiesto un gettito di circa 1,2 miliardi di euro nel medesimo anno. Il contenimento di tali costi è stato uno degli obiettivi del recente DL Bollette.

Nel corso degli anni è stata più volte evocata la misura calmieratrice di trasferire gli oneri generali di sistema nella fiscalità generale: la soluzione è in linea di principio ineccepibile – un sussidio per un'esternalità positiva dovrebbe essere finanziato da tutti coloro che ne beneficiano, e non soltanto dai consumatori elettrici. Sul piano pratico, tuttavia, considerati i vincoli di finanza pubblica, si tratta di un principio verosimilmente inapplicabile per la totalità degli oneri, anche se un primo passo in

[11] Si veda Eurostat (nrg_pc_204_c). I dati sono relativi alla fascia "*all bands*", che rappresenta i prezzi unitari dell'energia elettrica, calcolati da Eurostat come media ponderata di tutte le fasce di consumo di utenti domestici (ultimo accesso 28 aprile 2026). Gli oneri di sistema considerati sono dati dalla somma di: "*renewable taxes*" (per coprire i costi dei programmi di sostegno allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, all'efficienza energetica e alla cogenerazione di energia elettrica e termica. Questi costi sono generalmente recuperati attraverso le bollette elettriche, la fiscalità generale o una combinazione di entrambe, con metodologie precise che differiscono tra i vari Paesi e tipologie di consumatori), "*capacity taxes*" (per recuperare i costi relativi alle misure di gestione delle risorse energetiche, quali i *capacity remuneration mechanisms*, alla sicurezza energetica e all'adeguatezza della produzione), "*environmental taxes*" (applicate alle emissioni di CO_2 o altri gas serra, generalmente associate alla qualità dell'aria e ad altri scopi ambientali) che includono le accise; "*nuclear taxes*" (che comprendono vari oneri relativi al settore nucleare, tra cui quelli per lo smantellamento delle centrali nucleari, le ispezioni e le tasse per gli impianti nucleari) e "*other*" (che includono ad es. costi legati al supporto al teleriscaldamento, compensazioni per le isole, ecc.).

questa direzione è stato compiuto con il trasferimento in fiscalità generale degli oneri per il nucleare, a partire dal primo gennaio 2023.[12]

Figura 5. Costo degli strumenti di supporto alle fonti rinnovabili in Italia (miliardi di euro)



Note: Dal calcolo sono esclusi gli oneri derivanti dai meccanismi di incentivazione delle fonti assimilate e della frazione non biodegradabile dei rifiuti. Sulla base della relazione ARERA, i dati 2024 sono preconsuntivi, mentre i dati 2025 sono previsionali.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati ARERA (2025), Delibera 344/2025, luglio, figura 45.

Anche in questa materia è recentemente intervenuto il governo italiano con il DL Bollette. Dopo aver scartato l'ipotesi di una cartolarizzazione degli oneri di sistema,[13]

[12] Tali oneri sono destinati al finanziamento delle attività nucleari residue, principalmente per lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, la chiusura del ciclo del combustibile nucleare e le attività connesse, nonché al finanziamento delle misure di compensazione territoriale. Si veda Servizio Studi Senato della Repubblica e Servizio Studi Camera dei Deputati (2022), *Legge di Bilancio 2023. A.C. 643-bis. Volume I Articoli 1-92*, Articolo 6, 1° dicembre.

[13] Secondo notizie riportate dalla stampa il governo italiano aveva ipotizzato di emettere debito per 5 miliardi di euro l'anno per cinque (o tre) anni e collocarlo nel portafoglio di Cassa Depositi e Prestiti

il provvedimento è intervenuto sul sistema di incentivazione per gli impianti fotovoltaici e sull'adeguamento delle tempistiche di pagamento delle tariffe incentivanti. È stato introdotto a tal fine un articolato meccanismo di rimodulazione degli incentivi (per gli impianti incentivati sulla base di premi fissi, non dipendenti dai prezzi di mercato, derivanti dal meccanismo dei Conti Energia con scadenza a partire dal 2029), mediante il quale si offre ai produttori di rinnovabili che beneficiano di tali incentivi la facoltà di accettare una riduzione del premio nel breve termine in cambio di un allungamento temporale del beneficio. Il risparmio effettivo dipenderà dall'entità delle adesioni, nonché dall'effettivo beneficio riconosciuto nel periodo di estensione. La Relazione Tecnica al decreto, sulla base di determinate ipotesi di percentuali di adesione ai meccanismi prospettati, stima una riduzione del fabbisogno della componente ASOS degli oneri generali di sistema[14] pari a 146 milioni di euro per l'anno 2026 e di 292 milioni di euro per l'anno 2027. Tuttavia, la stessa Relazione Tecnica evidenzia che i risparmi nel breve termine sarebbero più che compensati da maggiori oneri ASOS nel periodo successivo (generati appunto dall'allungamento temporale del beneficio), con un incremento cumulato stimato in circa 485 milioni di euro sul periodo 2029-2038, corrispondente a un incremento netto di circa 48 milioni. In maniera non dissimile dall'ipotesi di cartolarizzazione inizialmente valutata, il meccanismo si configura quindi come un differimento dei costi nel medio termine, con un conseguente incremento non trascurabile.

4. Il prezzo della CO_2

Sulla base del meccanismo dell'EU *Emissions Trading System* (ETS), uno degli strumenti principe della politica ambientale europea, ogni MWh prodotto da un impianto a gas incorpora, oltre al costo della materia prima gas utilizzata per la produzione di energia elettrica, anche un costo legato alle emissioni di CO_2. L'ETS europeo è stato varato nel 2005 come il primo sistema internazionale di scambio di quote di emissione al mondo e rimane tutt'oggi uno dei più ampi e articolati. La fase pilota di applicazione, dal 2005 al 2007, mirata principalmente a testare il sistema, è stata caratterizzata da limiti di emissione generosi e distribuzione gratuita di gran parte

(CDP). L'idea dell'operazione sarebbe stata quella di spalmare su un periodo di tempo più lungo (altri 20 anni) gli oneri del prossimo lustro, tagliando così il loro impatto in bolletta fino a 20 €/MWh in tale periodo, sulla base di stime riportate da Milano Finanza. Due problemi hanno, opportunamente, reso non praticabile questa soluzione: gli interessi da riconoscere sul debito e una possibile infrazione alla disciplina euro-unitaria sugli aiuti di Stato. Si veda ad es. Staffetta Quotidiana (2025), *DL Bollette, bozza allo studio per gennaio*, 10 dicembre. Si veda inoltre Milano Finanza (2025), *Il decreto Energia piace al mercato. Risparmi per quasi 30 miliardi per famiglie e imprese*, 11 dicembre.

[14] La componente ASOS è la componente tariffaria a copertura degli oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili e alla cogenerazione CIP 6/92.

dei permessi all'interno dei *cap* fissati per ogni Paese; oggi invece i permessi di emissione devono essere prevalentemente acquistati attraverso delle aste, sebbene l'allocazione gratuita permanga per alcuni settori ed entità soggetti al meccanismo ETS.

Il sistema ha avuto una lunga gestazione e un avvio incerto, con prezzi dei permessi assai bassi per via del *surplus* di quote concesso, tali da non approssimare i costi prodotti sulla collettività dall'emissione di CO_2. Nelle fasi successive sono stati resi più stringenti i *cap* emissivi, riducendo le quote allocabili in coerenza con l'irrigidimento dei *target* di emissioni definiti a livello europeo, e sono state ridotte le quote allocate gratuitamente.

Nel 2019 la Commissione europea ha introdotto un meccanismo di stabilizzazione del valore delle quote – la cosiddetta *Market Stability Reserve* (MSR) – che entra in azione in presenza di un *surplus* eccessivo di quote in circolazione, al fine di evitare un crollo dei prezzi a livelli tali da rendere sostanzialmente irrilevante il meccanismo di *pricing* della CO_2. La MSR mira a risolvere il problema della strutturale sovra-allocazione di quote di emissione, generata dall'eccesso di allocazioni gratuite e amplificata dagli effetti della crisi economica del 2008. Il meccanismo prevede al contempo la possibilità di reimmettere quote nel mercato qualora il numero totale di quote di emissione in circolazione scenda al di sotto di una soglia minima, sebbene tale funzione di rilascio operi in modo più limitato. La MSR è stata quindi concepita a posteriori per intervenire dinamicamente: assorbe le quote in eccesso quando il *surplus* supera una determinata soglia e le rilascia in caso di *shock* economici, contribuendo così a stabilizzare i prezzi delle emissioni e a contenere la volatilità dei prezzi di mercato.

Nel corso del 2023 sono state realizzate altre modifiche, quali la riduzione del tetto alle quote disponibili, la revisione del meccanismo di allocazione gratuita delle quote di emissione e l'aumento del *target* di riduzione delle emissioni per i settori coperti dall'ETS, fissandolo al -62% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030. Più di recente, a seguito dell'inizio della crisi iraniana, la Commissione si è impegnata a una revisione del meccanismo dell'ETS: una prima proposta di modifica, volta a ridurre l'eccessiva volatilità dei prezzi dei certificati di emissione attraverso la sospensione della cancellazione delle quote eccedenti detenute nella *Market Stability Reserve*, è arrivata

il 1° aprile scorso,[15] mentre la proposta di una revisione complessiva del sistema è stata pubblicata a luglio.[16]

Gli effetti delle diverse misure sul prezzo delle quote ETS non sono tuttavia immediati né meccanici. L'evoluzione del prezzo mostra infatti che altri fattori hanno avuto un impatto almeno altrettanto rilevante.[17]

La Figura 6 riporta l'andamento del costo dell'ETS per ogni MWh prodotto da impianti termoelettrici a gas. Nel 2025, il prezzo medio dell'ETS, pari a 81,6 €/tCO2, si è tradotto in un costo aggiuntivo medio di circa 30,2 €/MWh per gli impianti termoelettrici a gas,[18] con uno "scalino" dal 2022 che ha comportato un incremento del costo di più del doppio in valore assoluto.

In questo contesto si inserisce una delle misure principali del DL Bollette: il rimborso alle centrali termoelettriche di (almeno) una parte del costo sostenuto per l'acquisto dei certificati ETS. L'idea alla base della misura è concettualmente semplice: eliminando (o riducendo) il costo associato ai certificati per le emissioni di CO2 per gli impianti termoelettrici, si riduce il costo marginale della tecnologia che più spesso determina il prezzo *wholesale*, con l'effetto atteso di ridurre il prezzo all'ingrosso dell'energia

[15] Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision (EU) 2015/1814 as regards ceasing the invalidation of allowances in the market stability reserve, COM(2026) 153 final.

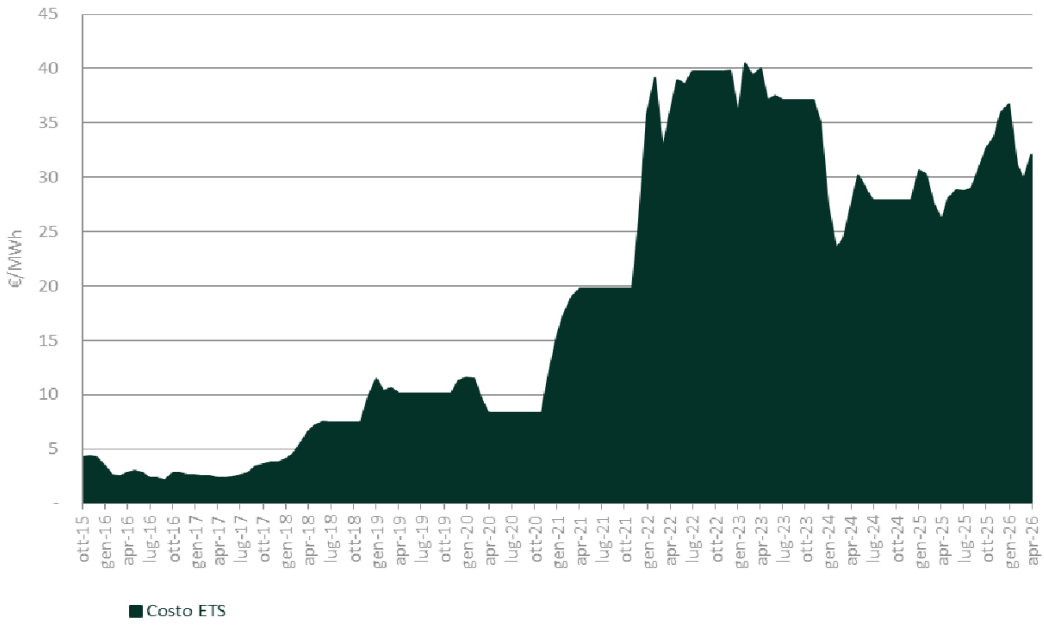
[16] Si veda Commissione europea (2026), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814 as regards driving competitiveness and cost-effective decarbonisation. COM(2026) 616 final*, 17 luglio. Si veda anche Commissione europea (2026), *Commission boosts Europe's competitiveness, decarbonisation and independence with Electrification Action Plan and ETS review* , *press release*, 17 luglio.

[17] All'inizio della Fase 3, nel 2013, ad esempio, nonostante l'introduzione di limiti più stringenti al *cap* sul numero totale di certificati, diventato unico a livello UE, e il cambio nelle modalità di allocazione delle quote con un passaggio ai meccanismi d'asta come strumento di *default*, i prezzi sono diminuiti, per poi risalire solo a partire da fine 2017 e con maggiore intensità tra il 2021 e il 2023. Questo rialzo è stato determinato non solo da riforme del sistema, ma anche dalla convergenza di fattori diversi: ritardi nell'avvio delle aste del 2021 (e quindi un maggior tempo intercorso tra due aste consecutive), un inverno più rigido che aveva richiesto il ricorso a tecnologie più inquinanti per la produzione elettrica (e quindi aumentato la domanda di permessi) e le aspettative di mercato circa le proposte di riforma del meccanismo ETS stesso. Allo stesso modo, nel 2024, nonostante il *cap* sul volume massimo di emissioni sia diventato ancora più stringente, i prezzi sono scesi rispetto ai picchi degli anni precedenti, anche per effetto della minore domanda di quote da parte del settore elettrico grazie alla crescente penetrazione di rinnovabili. Il prezzo dei certificati ETS è dunque sensibile all'interazione di molteplici variabili, oltre che alle modifiche regolatorie del meccanismo. Si veda ad es. Commissione europea (2021), *Quarterly Report on European Electricity Markets. Market Observatory for Energy. DG Energy, Volume 14, first quarter of 2021*. Si veda inoltre ESMA (2025), *ESMA Market Report. EU carbon markets 2025*, 22 ottobre, pag. 4.

[18] Assumendo una *emissions intensity* pari a 0,37 tCO2eq/MWh e *gas plants efficiency rate* pari a 55%.

elettrica pagato dagli utenti. La Relazione Tecnica al decreto stima un beneficio netto per il sistema pari a circa 3 miliardi di euro annui (circa 9,3 €/MWh). Tuttavia, il beneficio effettivo per i consumatori non sarebbe automatico e dipenderebbe da una serie di fattori e meccanismi di trasmissione.[19]

Figura 6. Il costo legato all'EU ETS per un impianto termoelettrico a gas (€/MWh)



Note: Valori espressi a moneta 2025. Assumendo una emissions intensity pari a 0,37 tCO2eq/MWh.

Fonte: Elaborazione Oxera basata su dati Bloomberg fino al 17 aprile 2026 per l'ETS (front-year) e su dati Eurostat per l'inflazione sulla base dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea (indice HICP – EU27; per i quattro mesi del 2026 sono stati considerati i dati di gennaio, febbraio e marzo attualmente disponibili).

Il punto più critico per l'effettiva implementazione della misura risiede nel fatto che essa è condizionata all'autorizzazione preventiva della Commissione europea ai sensi della disciplina in materia di aiuti di Stato, come previsto espressamente dalla norma. Il nuovo Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato in risposta alla crisi in Medio Oriente (METSAF), approvato a fine aprile 2026 dalla Commissione europea, interviene sulla materia e richiederà verosimilmente una riformulazione della norma: si prevede infatti la possibilità di rimborsi ai produttori termoelettrici per i costi di acquisto del gas (da valutare comunque caso per caso), ma non includendo tra le misure ammissibili la copertura dei costi legati ai permessi di emissione ETS, nemmeno quando questi

[19] Per una trattazione più approfondita dei possibili meccanismi di trasmissione del rimborso previsto dalla misura si veda Macchiati, A., Belforti, C., Vitelli, R. (2026), *Il rimborso della CO2 previsto dal "DL Bollette": quale impatto?*, 18 marzo, pubblicato su Staffetta Quotidiana.

vengono utilizzati come riferimento per stabilire l'entità del rimborso. In secondo luogo, simili misure devono essere strutturate in modo da non alterare l'ordine di merito degli impianti né introdurre restrizioni agli scambi transfrontalieri o ai flussi di energia elettrica,[20] ovvero i rimborsi non devono ridurre artificialmente il prezzo in un modo che introdurrebbe distorsioni sul mercato interno. Inoltre, il meccanismo dovrà essere temporaneo.[21]

5. Lo sviluppo delle reti

La componente del prezzo dell'elettricità pagato dagli utenti legata alle reti è rilevante: i costi di rete rappresentano circa il 25-29% delle tariffe elettriche complessive per i consumatori domestici nell'UE-27, percentuali rimaste stabili tra 2019 e 2025, come illustrato dalla Figura 2. Un confronto tra i singoli Paesi rivela però dinamiche eterogenee, come illustrato dalla Figura 7. I costi delle reti per gli utenti domestici sono significativamente più elevati e sono cresciuti in modo più marcato in Germania rispetto agli altri grandi Paesi europei: dai circa 75 €/MWh del 2017 ai circa 121 €/MWh del 2025, una crescita di oltre il 60%. Al contrario, in Italia, dopo una crescita fino al 2022, quando i costi di rete hanno raggiunto circa 72 €/MWh, negli anni successivi si è registrata una flessione, con costi di rete scesi a circa 59 €/MWh nel 2025, i più bassi tra i Paesi considerati. Questi differenziali possono trovare spiegazione in diversi fattori – quali ad esempio differenze nella struttura fisica della rete, fattori geografici, la diversa vetustà della rete, il diverso ritmo degli investimenti, un diverso ricorso ai contributi pubblici, diversi *framework* regolatori, nonché una diversa ripartizione dei costi sulle differenti tipologie di utenti – il cui approfondimento non rientra negli scopi di questo lavoro.

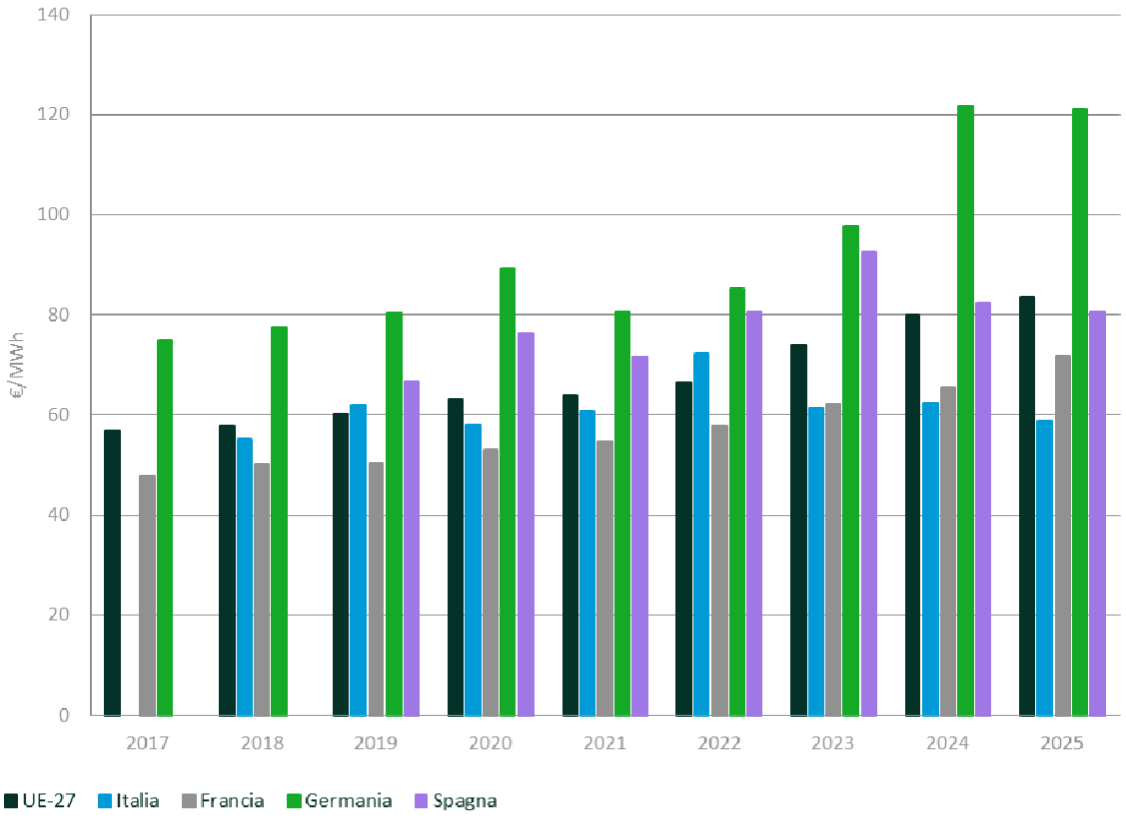
Le reti elettriche europee mostrano già oggi segnali evidenti di stress rispetto alle sfide poste dalla transizione. Un indicatore significativo è il costo delle azioni correttive adottate dai *Transmission System Operator* (TSO), o dai *System Operator* (se diversi), per preservare la sicurezza e la stabilità del sistema (principalmente il ridispacciamento, ma anche *countertrading*). Tale costo nell'UE e in Norvegia è

[20] Commissione europea (2026), *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato in risposta alla crisi in Medio Oriente*, 29 aprile 2026, punto 45. Per una trattazione più approfondita e alcuni spunti su potenziali opzioni di intervento si veda ad es. Branzi, G., Conte, V., Vitelli, R. (2026), *Il DL Bollette dopo il nuovo quadro UE sugli aiuti di Stato*, 18 maggio, pubblicato su Staffetta Quotidiana.

[21] Alcune stime indicano che le modifiche che potrebbero essere introdotte alla luce della pubblicazione del METSAF avranno l'effetto di ridurre il beneficio inizialmente stimato nella Relazione Tecnica per la misura del DL Bollette. Si veda ad es. Lo Schiavo, L., Stagnaro, C. (2026), *L'Ue non boccia il decreto Bollette ma lo condiziona: sì possibile, ma con modifiche*, il Foglio, 6 maggio.

aumentato significativamente tra il 2021 e il 2024, passando da circa 3,5 miliardi a oltre 4,3 miliardi di euro annui.[22] Contestualmente, a livello UE, nel 2024 oltre 10 TWh di produzione rinnovabile sono stati oggetto di *curtailment* – ossia la riduzione forzata della generazione da impianti rinnovabili quando la rete non è in grado di assorbirla – a causa di congestioni di rete, segnale di come i colli di bottiglia infrastrutturali possano già oggi limitare il contributo delle rinnovabili al sistema.[23]

Figura 7. Il costo delle reti pagato dagli utenti domestici nel periodo 2017-2025 (€/MWh)



Nota: I dati sono relativi alla fascia "all bands", disponibili sul sito di Eurostat, che rappresenta i prezzi unitari dell'energia elettrica, calcolati come media ponderata di tutte le fasce di consumo di utenti domestici.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati Eurostat (nrg_pc_204_c) (ultimo accesso 28 aprile 2026).

Secondo le previsioni dell'ACER, il costo delle reti in Europa è destinato ad aumentare significativamente nei prossimi decenni: gli investimenti annui nelle reti europee potrebbero raddoppiare entro il 2050 rispetto al 2022, raggiungendo tra i 75 e i 100

[22] Elaborazione Oxera su dati ACER (ultimo accesso 4 maggio 2026).
[23] ACER (2025), *Transmission capacities for cross-zonal trade of electricity and congestion management in the EU. 2025 Monitoring Report*, 5 settembre, pag. 58.

miliardi di euro.[24] In questo scenario, i costi totali delle reti a carico dei consumatori potrebbero superare del 50% i livelli attuali nello scenario di investimento più contenuto, o addirittura quasi raddoppiare nello scenario più elevato.[25] Tuttavia, questi investimenti non rappresentano necessariamente un puro costo: nel caso di investimenti ben pianificati, lo sviluppo delle reti è anche un fattore abilitante della transizione, in quanto consente una maggiore integrazione delle fonti rinnovabili, riduce i costi di congestione e favorisce una più efficace integrazione dei mercati, con benefici potenzialmente significativi per i consumatori, ancorché di difficile quantificazione.

6. Il disegno del mercato

Più volte è stato chiamato in causa, come causa dei prezzi elevati, il disegno di mercato. Il *market design* del mercato elettrico alla base del funzionamento della borsa elettrica e fondato sulla regola del prezzo marginale, consente, in presenza di tecnologie con costi strutturalmente diversi, la formazione di cospicue rendite inframarginali. Per valori relativamente contenuti della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili, le rendite inframarginali tendono a crescere, sebbene non in modo illimitato: quando l'energia rinnovabile diventa prevalente, i prezzi di mercato iniziano a decrescere e, specie in alcune fasce orarie e in assenza di adeguata capacità di accumulo, possono diventare negativi.

I dati sulle tecnologie marginali[26] nel 2024 forniscono un esempio concreto di questa dinamica. In Italia, il gas ha determinato il prezzo in circa il 61-67% delle ore in tutte le *bidding* zone; le rinnovabili invece sono state marginali in meno del 5% dei casi, mentre l'idroelettrico, escludendo i pompaggi, in circa il 12-14% delle ore, a seconda delle zone di mercato.[27] In Spagna e Portogallo il quadro è diverso: il gas determina il prezzo in circa il 6% delle ore,[28] con un ruolo molto marcato delle fonti rinnovabili,

[24] Si veda, per esempio, ACER (2024), *Electricity infrastructure development to support a competitive and sustainable energy system. 2024 Monitoring Report*, 16 dicembre.
[25] *Ivi*.
[26] Ovvero quelle che determinano il prezzo di equilibrio del mercato.
[27] Elaborazione Oxera su dati GME (ultimo accesso 30 aprile 2026). Sulla base della legenda GME, tra le fonti rinnovabili sono inclusi solare, eolico, geotermia e altre rinnovabili.
[28] Come richiamato anche all'interno della decisione della Commissione europea relativa al meccanismo di *price cap* sul gas introdotto in Spagna e Portogallo, gli impianti idroelettrici definiscono le proprie strategie di offerta anche in base al costo opportunità, quindi il gas può avere un'influenza maggiore di quella che si ottiene guardando unicamente al numero di ore in cui un impianto a gas fissa "direttamente" il prezzo. Si veda ad es. Commissione europea (2022), *State Aid SA. 102454 (2022/N) – Spain and SA.102569 (2022/N) - Portugal – Production cost adjustment mechanism for the reduction of the electricity wholesale price in the Iberian market. C(2022) 3942 final*, 8 giugno, parr. 21-22

sebbene non sia possibile individuare un valore univoco, in quanto diverse tecnologie possono essere marginali simultaneamente nella stessa ora (quindi le percentuali sommano a più del 100%).[29] In questi mercati i prezzi *wholesale* sono mediamente più bassi: circa 63 €/MWh in Spagna e Portogallo, contro 106-112 €/MWh nelle zone italiane.[30]

In alcuni casi, al crescere della penetrazione delle fonti rinnovabili, specie in assenza di sufficiente capacità di accumulo e/o di interconnessione e in momenti di bassa domanda o elevata produzione rinnovabile intermittente, i prezzi *wholesale* possono scendere a livelli molto bassi, raggiungendo anche valori negativi.[31] Si tratta di un fenomeno in crescita a livello europeo, sebbene questa dinamica differisca in maniera marcata tra Paesi.[32] Mentre in alcuni Paesi le ore con prezzi negativi sul mercato del giorno prima stanno diventando sempre più frequenti – ad es. hanno interessato circa il 6,6% delle fasce quartorarie del 2025 in Germania, circa il 6,3% in Spagna e circa il 5,8% Francia – un simile fenomeno, ad oggi, non è ancora stato registrato nelle zone di mercato italiane, anche se il numero di ore con prezzi pari a zero è cresciuto negli anni, soprattutto al sud e nelle isole.[33] Per quanto riguarda l'Italia, sebbene offerte a prezzi negativi sul mercato del giorno prima (MGP) siano tecnicamente possibili,[34] in quanto il precedente *floor* a 0 €/MWh è stato rimosso, come anche approfondito in altri contributi sul tema, ulteriori vincoli come la permanenza di un simile *floor* sul mercato del dispacciamento (MSD) e quindi gli impatti su prezzi di sbilanciamento potrebbero scoraggiare offerte negative su MGP.[35]

[29] Elaborazione Oxera su dati OMIE (2025), *Evolución del mercado de electricidad. Informe anual 2024*, pag. 17. Più tecnologie possono risultare marginali nella stessa ora perché le offerte al prezzo di *clearing* possono provenire da più unità/tecnologie: le quantità offerte allo stesso prezzo sono aggregate e gli ordini al prezzo marginale possono essere accettati anche solo parzialmente. Si veda ad es. OMIE (2025), *Day-ahead and intraday electricity market rules. Non-binding translation of the electricity market rules* (ultimo accesso 13 maggio 2026).

[30] Elaborazione Oxera su dati GME ed ENTSO-E (ultimo accesso 30 aprile 2026).

[31] La relazione tra ore con prezzi negativi sul mercato del giorno prima e la penetrazione delle fonti rinnovabili intermittenti è complessa, in quanto influenzata da numerosi fattori. Si veda ad es. Oxera (2025), *Investments in European electricity infrastructure*, in FortyEight Brussels, Oxera, AFRY (2025), *European electricity infrastructure in the energy transition age*, dicembre, sezione 2.2.2.

[32] Si veda ad es. ACER (2026), *Key developments in EU electricity and gas markets. 2026 Monitoring Report*, 16 marzo, pagg. 42-44. Si veda inoltre ACER (2025), *Key developments in European electricity and gas markets. 2025 Monitoring Report*, 17 marzo, pagg. 4, 31-32.

[33] Elaborazione Oxera su dati GME ed ENTSO-E (ultimo accesso 30 aprile 2026).

[34] Si veda ad es. GME (2024), *Disposizione tecnica di funzionamento n. 20 rev. 03 MPE*, 31 dicembre. Si veda inoltre GME (2021), *Disposizione tecnica di funzionamento n. 20 MPE*, 21 settembre.

[35] Si veda ad es. Stagnaro, C., Lo Schiavo, L. (2025), *Come tagliare la bolletta energetica. Cinque riforme nazionali e una europea*, 24 novembre. Si veda inoltre ICIS (2025), *Italy's re-entry into PICASSO unlikely to cause proliferation of negative prices – experts*, 22 settembre. Si veda inoltre ARERA (2025), *Testo Integrato del Dispacciamento Elettrico. TIDE. Accesso ed erogazione del*

Il confronto tra ricavi medi per tecnologia, espressi in €/MWh, nei principali mercati europei (sulla base dei mercati del giorno prima), come mostrato nella Figura 8, offre un'ulteriore rappresentazione di queste dinamiche. In Italia, solare ed eolico hanno beneficiato di rendite inframarginali maggiori rispetto alle stesse tecnologie in altri Paesi europei, grazie alla più elevata frequenza con cui il gas è marginale e fissa il prezzo *wholesale*. Al tempo stesso, anche i ricavi unitari medi degli impianti a gas italiani risultano sistematicamente più elevati rispetto ai loro omologhi negli altri mercati, segnalando che la specificità italiana non riguarda quindi solo la frequenza con cui il gas determina il prezzo, ma anche il livello dei prezzi "catturati" dagli impianti termoelettrici. Oltre che dal diverso ruolo del gas come tecnologia marginale, questo risultato potrebbe dipendere da diversi fattori, quali la specifica funzione di costo e il livello di efficienza del parco termoelettrico nei diversi Paesi e/o un peso maggiore delle ore con prezzi *wholesale* elevati (ad es. rampa serale) all'interno della media; oltre che potenzialmente da un esercizio del potere di mercato dei produttori.

In particolare, secondo alcuni contributi di analisi, la regola del prezzo marginale si presta maggiormente all'esercizio del potere di mercato sulle quantità di energia offerta piuttosto che sul prezzo.[36] In particolare, i produttori con un *mix* di generazione diversificato potrebbero avere interesse a limitare i volumi offerti al fine di spostare artificialmente la curva di offerta verso sinistra, aumentando così il prezzo di equilibrio. La maggiore diversificazione dei portafogli di impianti (gas e rinnovabili) che si è realizzata nell'ultimo decennio per alcuni operatori rende, a parità di condizioni, più probabile l'esercizio di questo potere di mercato.

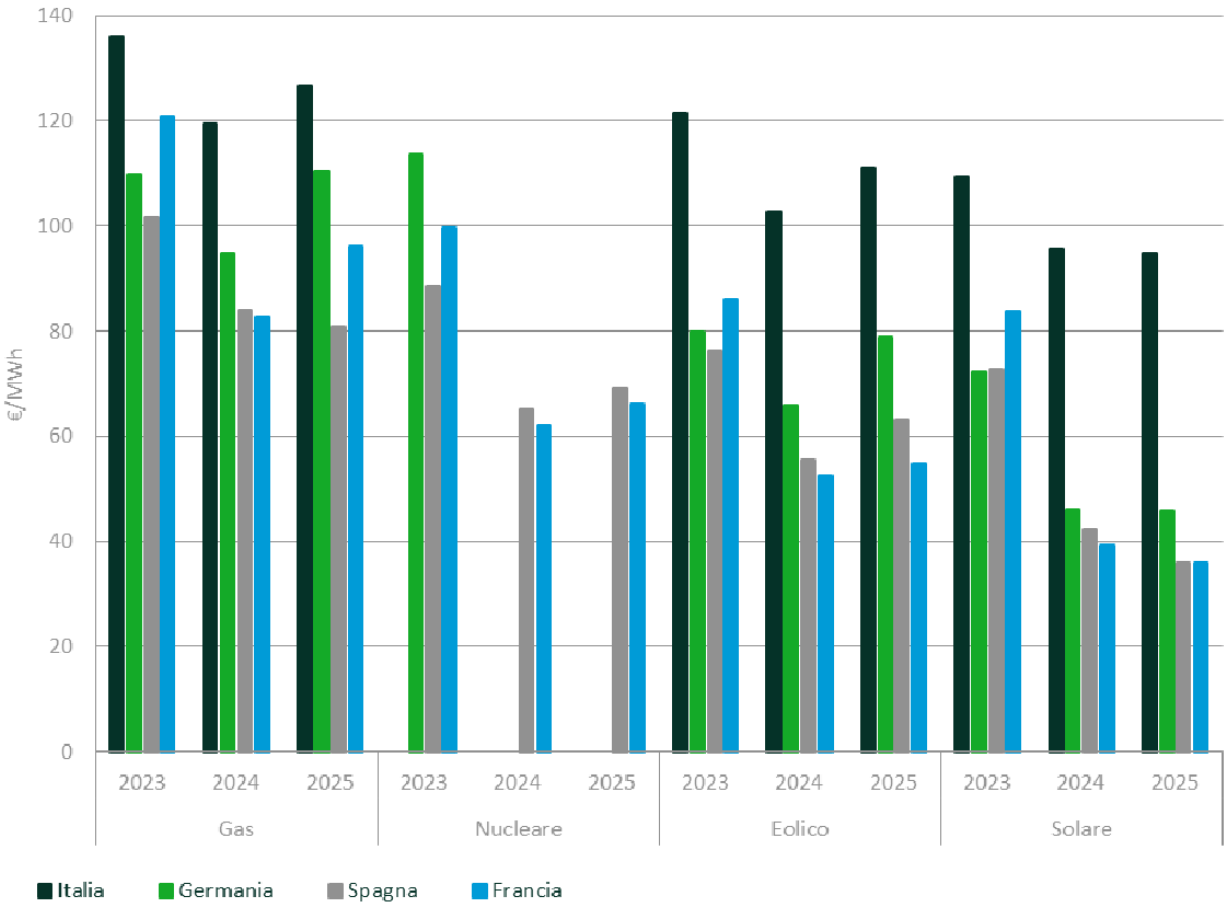
Se la concorrenza nel mercato in Italia possa essere affetta anche da condotte opportunistiche degli operatori attraverso il trattenimento economico di capacità è questione aperta. L'indagine ARERA della scorsa estate ha documentato un comportamento diffuso di trattenimento di capacità che avrebbe determinato un aumento dei prezzi zonali compreso tra circa 4 e 12 €/MWh in media annua nel 2023 e 2024, con variazioni significative in relazione alle ipotesi sul valore per il costo marginale degli impianti a gas.[37]

servizio di dispacciamento, organizzazione dei mercati, Revisione 4, 5 giugno, articoli 4-14.4 e 4-22.4.

[36] Per una rassegna introduttiva su esercizio del potere di mercato e *System Marginal Price* si veda Cambini, C., Lo Schiavo, L. (2025), *Un'indagine complicata, da spiegare bene. La storia, i presupposti e alcune proposte per i seguiti dell'indagine conoscitiva di ARERA sul trattenimento di capacità nel mercato elettrico del giorno prima nel biennio 2023-2024,* Mercato Concorrenza Regole, 3/2025, pp. 475-527.

[37] Si veda ARERA (2025), *Delibera 302/2025. Allegato A*, 1° luglio.

Figura 8. Ricavo medio sul mercato del giorno prima per diverse tecnologie di generazione (€/MWh) nel periodo 2023-2025



Nota: Gas comprende "Fossil Gas" e "Fossil Coal-derived gas". Eolico comprende eolico onshore ed eolico offshore. Nel caso dell'Italia sono stati considerati i volumi prodotti e i ricavi maturati dalla specifica tecnologia nel complesso nelle sette zone di mercato.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati ENTSO-E (ultimo accesso 5 maggio 2026).

Un'analisi della profittabilità dei produttori di energia negli ultimi anni, che rappresenterebbe una conferma indiretta dello spostamento del *surplus* a vantaggio dei produttori, non rientra nel perimetro di questo contributo. Si può tuttavia osservare che i prezzi di borsa delle *utilities* elettriche europee, nella misura in cui riflettono anche gli utili della generazione, rivelano un incremento notevole soprattutto quando i prezzi del gas rientrano: dopo i ribassi del 2022, l'indice MSCI del settore *utilities* è tornato a crescere, registrando nel 2025 una variazione annua di circa il 26%, sensibilmente superiore al +17% dell'indice generale di borsa europeo. Si tratta di una misura grossolana dell'andamento ciclico della profittabilità (che aumenterebbe quando i prezzi del gas scendono), considerando anche che l'indice *MSCI Europe Utilities* include operatori diversi, tra cui operatori di infrastrutture di rete regolate, meno esposti alle variazioni dei prezzi energetici.

Tabella 2. Variazione percentuale annua dell'MSCI Europe Utilities Index e dell'MSCI Europe Index (2017-2025)

	MSCI Europe Utilities	MSCI Europe
2017	9%	19%
2018	4%	5%
2019	14%	0%
2020	15%	-2%
2021	15%	28%
2022	-10%	-11%
2023	9%	12%
2024	5%	14%
2025	26%	17%

Nota: I valori rappresentano la variazione del valore medio dell'indice di ciascun anno rispetto al valore medio dell'anno precedente, calcolata sulla base di dati mensili.

Fonte: Elaborazione Oxera su dati MSCI (ultimo accesso 4 maggio 2026).

Casi di esercizio del potere di mercato sono stati documentati anche in altri mercati europei.[38] Le difficoltà strutturali nell'identificare e nel provare tali condotte sono

[38] In Germania, la Commissione europea ha indagato E.ON per ritiro strategico di capacità; il caso si è concluso con un accordo in base al quale E.ON si è impegnata a cedere 5 GW di capacità di generazione (si veda Official Journal of the European Union (2009), *Commission Decision of 26 November 2008 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty and Article 54 of the EEA Agreement (Cases COMP/39.388 - German Electricity Wholesale Market and COMP/39.389 – German Electricity Balancing Market)*, febbraio. Si veda inoltre Commissione europea (2008), *Antitrust: Commission opens German electricity market to competition*, 26 novembre). In Grecia, la Commissione ha raggiunto conclusioni preliminari di violazione dell'art. 102 TFUE da parte di Public Power Corporation (PPC), il principale operatore nei mercati *retail* e *wholesale* elettrici nel Paese, per prezzi predatori nel mercato all'ingrosso (si veda Commissione europea (2024), *Commission sends Statement of Objections to PPC over predatory pricing in the Greek wholesale electricity market*, 7 febbraio, *press release*). In Spagna, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha irrogato sanzioni ai sensi del Regolamento REMIT di 6 milioni di euro ciascuna a GASELA GmbH e SOLSTAR Limited per aver cercato di manipolare il mercato all'ingrosso del gas attraverso transazioni pre-concordate (si veda CNMC (2022), *SNC/DE/082/19 - SOLSTAR S.L Y GASELA GMBH*), e una sanzione di circa 1,1 milioni di euro (ridotta a circa € 865.200) a Neuro Energía y Gestión per manipolazione del mercato dell'elettricità, avendo emesso e ritirato ordini non genuini in 125 sessioni di negoziazione per ottenere un vantaggio nelle vendite transfrontaliere con la Francia (si veda CNMC (2024), *SNC/DE/017/23 - PROCEDIMIENTO SANCIONADOR REMIT*). La stessa CNMC, nel 2015 ha anche sanzionato Iberdrola Generación per il trattenimento economico di capacità idroelettrica nel periodo dal 30 novembre 2013 al 23 dicembre 2013, irrogando una sanzione di 25 milioni di euro (si veda CNMC (2015), *La CNMC sanciona a Iberdrola Generación con 25 millones de euros por manipulación en el precio de la energía eléctrica*, 30 novembre), con il ricorso amministrativo che parrebbe tuttora pendente. In Italia, nel 2016, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva avviato un procedimento per presunto abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di dispacciamento nella zona di

peraltro note e riconosciute in letteratura,[39] e le decisioni sanzionatorie contro prezzi eccessivi nel settore dell'energia rimangono relativamente rare, a conferma della difficoltà di arrivare a decisioni robuste, "oltre ogni ragionevole dubbio" sulla effettiva sussistenza di comportamenti anticoncorrenziali.

7. Prime correzioni al disegno di mercato

Alcuni dubbi sulla possibilità che il disegno di mercato sia in grado di non amplificare le spinte al rialzo generate dagli altri fattori, in particolare dal prezzo del gas, sono state sollevate da più parti. La Presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen, nel suo *State of the Union Address* del 2022 aveva affermato che "*The current electricity market design – based on merit order – is not doing justice to consumers anymore. They should reap the benefits of low-cost renewables. So, we have to decouple the dominant influence of gas on the price of electricity*".[40] La riforma del *market design* elettrico ha poi confermato il meccanismo di *system marginal price*, focalizzandosi su cambi incrementali al disegno di mercato europeo.

La questione non poteva non riguardare il nostro Paese. Nella prospettiva di controllare l'esercizio del potere di mercato e l'eventuale profittabilità "in eccesso" è intervenuta una delle misure del DL Bollette. Viene demandato ad ARERA il compito di adottare, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, uno o più provvedimenti per la valutazione delle condotte di trattenimento economico di capacità degli operatori di mercato all'ingrosso, specificando inoltre che "i costi opportunità stimabili al momento della negoziazione sono gli unici legittimi motivi economici per offrire ad un prezzo superiore al costo marginale della capacità di generazione".[41] Va tuttavia osservato che l'identificazione del costo opportunità non è operazione semplice nella pratica (in quanto varia a seconda delle tecnologie e delle loro caratteristiche, nonché a seconda delle circostanze in cui la condotta è maturata) e non è necessariamente l'unico elemento dirimente nelle analisi di casi di trattenimento di capacità sulla base della disciplina REMIT (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency*). Quanto a quest'ultimo aspetto, come specificato nelle linee guida

Brindisi nei confronti di Enel Produzione e Sorgenia. Il procedimento si è poi concluso con l'accettazione degli impegni di Enel, senza accertamento di infrazione, mentre nel caso di Sorgenia, data l'insussistenza della posizione dominante, il procedimento è stato chiuso per assenza dei presupposti di legge per intervenire nei suoi confronti (si veda AGCM (2017), A498A. *Enel, Prezzi servizi di dispacciamento area Brindisi*. AGCM (2017), *A498B – Sorgenia, Prezzi servizi di dispacciamento area Brindisi*).

[39] Si veda ad es. Lévêque, F. (2006), *Antitrust Enforcement in the Electricity and Gas Industries: Problems and Solutions for the EU*, The Electricity Journal, Vol 19 (5), pagg. 27-34.

[40] Commissione europea (2022), *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*, *speech*, 14 settembre.

[41] Decreto Legge 21/2026, convertito con modificazioni dalla Legge 10 aprile 2026, n. 49, articolo 6.

dell'ACER, il trattenimento di capacità non costituisce automaticamente una violazione ai sensi del REMIT, essendo necessaria un'analisi caso per caso.[42] Sarà interessante vedere se e come i provvedimenti di ARERA affronteranno questi nodi.

Tra i possibili interventi sul disegno del mercato viene di frequente evocato il cosiddetto *decoupling*, ossia il processo che mira a spezzare il legame fra i prezzi dell'energia elettrica e quelli del gas.

L'enfasi attribuita a questa misura va tuttavia in parte ridimensionata: il disegno di mercato basato sul *system marginal price* è comune al resto d'Europa e quindi non può spiegare il differenziale tra Paesi, a meno che – ma andrebbe dimostrato – il maggior peso del gas nel *mix* energetico e la struttura dell'offerta non costituiscano un habitat più favorevole a equilibri non concorrenziali. A nostro avviso, il tema meriterebbe di essere approfondito tanto sul piano analitico quanto su quello empirico.

In secondo luogo, il *decoupling* è tutt'altro che una novità, dal momento che, in diversa misura, trova da tempo applicazione, ad esempio per una quota significativa delle fonti rinnovabili attraverso aste competitive, specie nel caso di impianti eolici e solari. Nel 2024, sulla base dei dati ARERA, del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) e di Terna, più della metà dell'energia elettrica prodotta da fotovoltaico beneficiava di incentivi (56%), percentuale che sale al 64% per l'eolico: con limitate eccezioni (per meccanismi meno recenti e impianti di piccola taglia) questi impianti vendono l'energia elettrica sul mercato, ma una porzione di essi riceve un prezzo che è in parte indipendente dal prezzo *wholesale*, essendo determinato da uno *strike price* o tariffa contrattuale, come nel caso di meccanismi di tipo *contract-for-difference* (CfD) o *feed-in tariff*; di conseguenza, anche il prezzo pagato dall'utente finale è influenzato da questi prezzi/tariffe.[43] Inoltre, una quota degli impianti opera sulla base di contratti commerciali di medio e lungo termine nella forma di *power purchase agreement* (PPA, circa 2,7 GW di capacità installata nel 2025 secondo i dati di RE-Source). Più in generale, quote rilevanti degli investimenti in nuova capacità rinnovabile sono già oggetto di contrattualizzazione di più lungo termine (è questo ad esempio il caso di

[42] ACER (2024), *ACER Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 of the Eropean Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency. 6.1st Edition*, 18 dicembre, para 315.

[43] Nel caso dei CfD a due vie, che rientrano nella più ampia categoria dei *feed-in premium* con incentivo variabile, quando il prezzo *wholesale* supera lo *strike price* il produttore restituisce la differenza, che viene portata a riduzione degli oneri di sistema, con un beneficio per i consumatori finali. Il meccanismo è simmetrico: quando il prezzo *wholesale* è inferiore allo *strike price*, viene corrisposta la differenza al produttore, finanziata attraverso gli oneri di sistema. Vi sono però anche altre tipologie di incentivi che garantiscono un premio fisso, indipendente dal prezzo di mercato (ad es. *feed-in premium* con incentivo fisso).

circa 8,6 GW aggiudicati nella prima asta del FER-X tenutasi a dicembre 2025, di cui circa 7,7 GW fotovoltaici e circa 940 MW eolici),[44] così come una parte delle risorse di stoccaggio elettrico (tramite il c.d. mercato a termine degli stoccaggi o MACSE) e una quota non marginale della produzione convenzionale termoelettrica, beneficiaria in gran parte dei Paesi europei dei contratti degli schemi dei *capacity markets* o di riserva strategica.[45]

I meccanismi di supporto alle rinnovabili contribuiscono a stabilizzare i prezzi dell'energia elettrica e, specie nel caso di quelli più recenti, a ridurli visti i livelli più competitivi degli *strike price* e dei prezzi contrattualizzati. I benefici per gli utenti sono rappresentati da minori oneri di sistema, ma i livelli degli *strike price* non si trasferiscono interamente sul prezzo del mercato *wholesale*, in quanto incidono unicamente sulla quota di generazione rinnovabile sussidiata, riducendo la rendita inframarginale di questi impianti, ma non quella del resto della generazione rinnovabile.[46] Gran parte dei meccanismi di supporto alle rinnovabili prevede infatti che l'energia elettrica resti nella disponibilità del produttore (con eccezioni per schemi meno recenti e impianti di piccola taglia) e non venga messa "direttamente" a disposizione degli utenti energetici. Proprio con il fine di trasferire più direttamente il minore costo dell'energia rinnovabile agli utenti (o almeno a un loro sottoinsieme) – nonché di favorire l'installazione di nuova capacità rinnovabile da parte di clienti energivori – è stata pensata la misura italiana dell'*Energy release*, in cui l'effetto prezzo viene trasferito direttamente e interamente a un sottoinsieme di utenti.[47] Rimane

[44] GSE (2025), *Riepilogo Graduatorie Bandi D.M. 30/12/2024*, 1° dicembre.

[45] Nel caso della capacità contrattualizzata tramite i meccanismi di *capacity market* o di riserva strategica, la durata dei contratti varia a seconda degli schemi e dei Paesi, ad es. in Italia per la capacità esistente sono previsti contratti di durata annuale, ma lo stesso impianto può partecipare anche alle aste per la consegna negli anni successivi.

[46] Nel caso ad es. di contratti di tipo CfD a due vie, ipotizzando uno *strike price* di 80 €/MWh, l'impianto rinnovabile riceverà questo prezzo per ciascun MWh prodotto. Qualora il prezzo di mercato fosse superiore (ad es. 100 €/MWh), l'impianto sarebbe tenuto a restituire la differenza (in questo caso 20 €/MWh), che contribuirebbe alla riduzione degli oneri di sistema, quindi con un beneficio per gli utenti. La presenza dell'impianto rinnovabile contrattualizzato con uno *strike price* di 80 €/MWh, a parità di condizioni, contribuirebbe a ridurre il prezzo sul mercato *wholesale*, ma l'entità della riduzione dipende dal peso dell'impianto (o più in generale della generazione soggetta a simili contratti) rispetto alla domanda in una certa ora. Il CfD a due vie rimuove infatti la rendita marginale di 20 €/MWh per l'impianto rinnovabile in questione, ma il resto degli impianti rinnovabili non incentivati con simili meccanismi continuerebbero a beneficiarne.

[47] Nello specifico, questo nuovo meccanismo prevede la possibilità che, nella fase di anticipazione, della durata di 36 mesi, il GSE ceda l'energia nella propria disponibilità alle imprese energivore selezionate, in cambio dell'impegno di queste ultime a realizzare nuova capacità rinnovabile dimensionata per produrre almeno il doppio dell'energia elettrica rinnovabile anticipata. La restituzione dell'energia elettrica anticipata avverrà nei 20 anni successivi tramite questa nuova

tuttavia aperto il problema che queste soluzioni interessano tipicamente i grandi consumatori, ma non le famiglie.

Un discorso a parte meritano i contratti bilaterali a lungo termine stipulati su base privata. Lo sviluppo del mercato dei contratti bilaterali, inclusi i PPA, può contribuire a ridurre la volatilità dei prezzi, risultato già di per sé significativo, ma poco può fare per il livello, visto che i contratti difficilmente possono ignorare il livello medio del mercato *spot*. In Italia il mercato dei contratti bilaterali si è certamente sviluppato, ma siamo ancora lontani da un punto di equilibrio tra mercati a pronti e mercati a termine. Considerando, ad esempio, i dati a partire dal 2019, la quota di volumi oggetto di contrattazione bilaterale scambiati fuori borsa rispetto alla domanda totale si è progressivamente ridotta, passando dal 28% nel 2019 al 20% nel 2024 fino al 18% nel 2025, come illustrato nella Tabella 3.

Tabella 3 Volumi di elettricità scambiati fuori borsa rispetto ai volumi totali in Italia nel periodo 2019-2025

	Volumi totali (TWh)	**Volumi fuori borsa (TWh)**	**Volumi fuori borsa (%)**
2019	295,8	82,4	28%
2020	280,2	70,3	25%
2021	290,4	69,1	24%
2022	289,5	78,4	27%
2023	278	68,1	24%
2024	283,8	57	20%
2025	286,3	51,7	18%

Fonte: Elaborazione Oxera su dati GME (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025).

Nel complesso, anche se questo è raramente dichiarato, nei fatti si sta realizzando il passaggio dalla concorrenza nel mercato, che ha dimostrato di non funzionare adeguatamente, a una concorrenza che sia anche "per il mercato".

Dall'insoddisfazione per il funzionamento della concorrenza nel mercato discende la discussione sull'opportunità di interventi regolatori più intrusivi, che sono stati ipotizzati nel dibattito corrente. Tra questi: il vincolo per i generatori di offrire al costo, opportunamente livellato per tener conto delle ore di funzionamento e inclusivo di un

capacità rinnovabile. Si veda ad es. GSE, *Energy Release 2.0* (ultimo accesso 4 maggio 2026). Si veda inoltre Decreto del Ministro n. 204 del 29 luglio 2025.

ragionevole margine di profitto; ovvero l'introduzione di un prezzo massimo per i produttori inframarginali (tipicamente idroelettrico e rinnovabili), sebbene in questi casi sarebbe opportuno anche un prezzo minimo, ad es. calibrato sulla base del livello di esposizione al rischio lasciato all'operatore. Un precedente rilevante in questa direzione è il *revenue cap* per i produttori inframarginali, introdotto come misura d'emergenza temporanea durante la crisi energetica del 2022.[48] A livello europeo era stata infatti prevista la possibilità di introdurre un tetto ai ricavi di mercato fino a "un massimo" di 180 €/MWh per i produttori inframarginali.[49] L'Italia fu tra i primi Paesi a muoversi: una prima misura fu introdotta già nel gennaio 2022, tramite un meccanismo CfD a due vie per alcuni impianti rinnovabili, fissato a una soglia significativamente più bassa di quella poi prevista a livello UE e pari a circa 56-75 €/MWh, a seconda delle zone di mercato.[50] Una seconda misura, allineata alla soglia europea di 180 €/MWh, fu poi introdotta per il periodo da dicembre 2022 a giugno 2023, coprendo gli impianti rinnovabili non soggetti al primo meccanismo e gli altri produttori inframarginali non rinnovabili.[51]

Un altro esempio è rappresentato dal nuovo meccanismo francese del *Versement Nucléaire Universel* (VNU) per la produzione nucleare di EDF, che dal 2026 ha superato il precedente meccanismo dell'*Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique* (ARENH). Il VNU prevede che nei periodi di prezzi *wholesale* elevati (al superamento di due diverse soglie rispetto al costo per la capacità di generazione nucleare esistente, definito dal regolatore) una parte dei ricavi dalla vendita di energia elettrica sia redistribuita agli utenti. In particolare, se i ricavi annui effettivi dall'attuale parco nucleare superano quelli corrispondenti a una prima soglia (attualmente 78 €/MWh), i ricavi eccedenti sono tassati al 50%, mentre se superano quelli pari a una seconda soglia (attualmente 110 €/MWh) l'aliquota sale al 90%. Gli importi così recuperati sono redistribuiti agli utenti tramite una riduzione delle bollette elettriche.[52]

[48] Per un confronto si veda ad es. Macchiati, A., Vitelli, R. (2022), *Un confronto tra le misure italiane e europee con impatti sul mercato elettrico*, 23 dicembre, pubblicato su Staffetta Quotidiana. Si veda inoltre Branzi, G., Conte, V., Vitelli, R. (2026), *Il DL Bollette dopo il nuovo quadro UE sugli aiuti di Stato*, 18 maggio, pubblicato su Staffetta Quotidiana

[49] Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (2022), Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, art. 6.

[50] Decreto Legge 4/2022, art. 15 bis.

[51] Legge n. 197 del 29 dicembre 2022, commi 30-38.

[52] Loi de Finances 2025 du 14 février 2025, art. 17. Si veda inoltre CRE (2026), *Délibération n°2026-03*, 8 gennaio. Si veda inoltre Legifrance.gouv.fr (2026), *Arrêté du 27 mars 2026 fixant le tarif unitaire de minoration applicable au titre du dispositif de versement nucléaire universel pour l'année 2026*, marzo.

Inoltre, negli ultimi anni, sono state proposte anche soluzioni alternative per attuare il *decoupling*, come ad es. varie forme di *split wholesale market* (proposte dal governo greco nel 2022 o approfondite nel Regno Unito nel corso della *Review of Electricity Market Arrangements*),[53] non portate poi avanti. Più di recente, sebbene il principio del *system marginal price* alla base dei mercati *wholesale* dell'energia elettrica sia stato confermato a livello UE, sono riemerse discussioni e proposte relative al *decoupling* nel Regno Unito, ad es. ipotizzando il ricorso a un meccanismo di tipo *pay-as-bid* o assoggettando a regolazione gli impianti termoelettrici – tramite il modello c.d. RAB-WACC tipicamente utilizzato per le infrastrutture di rete.[54]

Dalla rassegna di questi interventi, per la maggior parte ancora allo stato sperimentale, si può concludere che il sistema del prezzo marginale come unico principio guida di determinazione del prezzo dell'energia si sta progressivamente incrinando ed è sempre più spesso accompagnato da misure e strumenti per smussare la volatilità dei prezzi sul mercato *spot*.

8. Conclusioni

Le tensioni internazionali (guerra in Ucraina, crisi iraniana) hanno fatto venire meno la disponibilità di fonti fossili a basso costo e con oscillazioni contenute di cui l'Europa aveva beneficiato per diversi decenni. Questa rottura di una tendenza di lungo periodo è intervenuta proprio nella fase di transizione verso le energie rinnovabili, mettendo alla prova il regime di liberalizzazione avviato nei primi anni del secolo.

La rassegna dei diversi *driver* che concorrono alla definizione del costo della bolletta elettrica mostra come l'elevato livello dei prezzi dell'energia elettrica in Italia e in Europa sia il risultato di una sovrapposizione di fattori strutturali (ad es. i mutati equilibri geopolitici) e congiunturali (tensioni nei mercati delle *commodity*, comportamenti delle imprese), nonché delle scelte di *policy* (la transizione energetica e le modalità del suo finanziamento, l'organizzazione dei mercati).

L'entità dell'impatto del prezzo del gas dipende dal ruolo che questa fonte tuttora svolge nella produzione elettrica. Inoltre, per via del meccanismo del *system marginal price*, quando gli impianti a gas rappresentano la tecnologia marginale, il loro *bid*, influenzato dai costi della *commodity* gas (nonché dai costi della CO_2) determina il

[53] Si veda ad es. Oxera (2023), *Decoupling electricity and fossil fuel prices: bright idea or lights out?*, 28 aprile.

[54] Si veda ad es. The Guardian (2026), *Reeves looking to break link between gas cost and electricity prices*, 16 aprile. Si veda inoltre Sky News (2026), *Government looking at decoupling electricity and gas prices to bring down bills*, 25 marzo. GreenPeace, *POWER SHIFT. How the Labour government can bring down bills and bolster net zero by curtailing the power of gas*. Si veda inoltre Bloomberg (2026), *UK Government Looks at Delinking Gas and Electricity Prices*, 16 aprile.

prezzo di chiusura per l'intero mercato. Il peso del gas nel *mix* di generazione contribuisce quindi alle differenze di prezzo all'interno dell'UE. Ciò è particolarmente rilevante per l'Italia, dove il gas ha rappresentato la tecnologia marginale in circa il 61-67% delle ore nel 2024 (circa il 60-66% nel 2025), contro circa il 6% delle ore in Spagna e Portogallo. La correzione di questa dipendenza assume quindi una valenza fondamentale per contenere gli effetti degli *spike* dei prezzi del gas; la velocità di reazione mostra significative differenze e il nostro Paese sembra aver mostrato una capacità di risposta più debole di Germania, Spagna e Polonia nell'aumentare la quota della domanda elettrica coperta da generazione rinnovabile.

Quanto al costo della CO_2, il meccanismo dell'EU ETS è tornato al centro del dibattito, con richieste di revisione sollevate da più parti. Le principali ipotesi discusse a livello europeo hanno riguardato, tra le altre: la revisione della *Market Stability Reserve*, la revisione dei criteri di allocazione gratuita delle quote e l'aggiornamento dei relativi *benchmark*. Se da un lato il ruolo del meccanismo di *pricing* della CO_2 come strumento chiave delle politiche UE in materia di energia e clima è stato di recente ribadito, dall'altro alcune di queste istanze hanno già trovato risposta: una proposta di modifica della MSR, volta a ridurre l'eccessiva volatilità dei prezzi dei certificati di emissione attraverso la sospensione della cancellazione delle quote eccedenti, è stata avanzata in aprile,[55] mentre l'11 maggio scorso la Commissione ha avviato una consultazione sui nuovi *benchmark* per il periodo 2026-2030, in base ai quali l'industria continuerebbe a ricevere quote gratuite pari in media al 75% delle proprie emissioni.[56] Inoltre, una revisione complessiva del sistema è attesa per luglio 2026.[57]

Un ulteriore elemento che contribuisce a spiegare le differenze di prezzo all'interno dell'UE è rappresentato dagli oneri generali di sistema, che includono, tra gli altri, i sussidi riconosciuti ai produttori di energia rinnovabile. Guardando al futuro, resta aperta la questione di come questa componente evolverà: i consumatori stanno pagando (e continueranno a farlo per diversi anni) i meccanismi di supporto istituiti negli scorsi anni, il cui profilo di costo è in larga misura già determinato. Se gli Stati membri continueranno ad attivare nuovi meccanismi di supporto, questa voce potrà continuare a crescere; in caso contrario, la fisiologica scadenza degli incentivi esistenti potrebbe

[55] Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision (EU) 2015/1814 as regards ceasing the invalidation of allowances in the market stability reserve, COM(2026) 153 final.
[56] Commissione europea (2026), *Commission presents updated EU Emissions Trading System benchmarks for consultation*, *press release*, 11 maggio.
[57] Si veda Consiglio europeo (2026), *Riunione del Consiglio europeo (19 marzo 2026) – Conclusioni*, 19 marzo, pag. 12. Si veda anche Commissione europea (2026), *EU reinforces the stability and predictability of its carbon market*, *press release*, 1° aprile.

portare a un graduale alleggerimento di questa componente. In ogni caso, in uno scenario di crescente penetrazione delle rinnovabili nei sistemi elettrici europei, le maggiori complessità operative e gestionali che ne derivano richiedono tipicamente anche ulteriori strumenti a supporto della sicurezza e dell'adeguatezza del sistema. Già oggi, ad esempio, i meccanismi a supporto delle rinnovabili stesse sono stati spesso "accompagnati" da altri meccanismi per assicurare la sicurezza e adeguatezza del sistema, ad es. schemi di *capacity market* e/o meccanismi per lo sviluppo di capacità di accumulo o *low-carbon flexibility* (come anche mostrato dalla crescita della componente relativa a *capacity taxes* della bolletta elettrica). Meccanismi tutti destinati a incidere sul prezzo finale. Difficile quindi attendersi riduzioni significative da questa componente.

I ricavi unitari medi conseguiti sul mercato del giorno prima da diverse tecnologie di generazione in quattro dei principali Paesi europei mostrano significative differenze: negli ultimi tre anni, in Italia, solare ed eolico hanno beneficiato di rendite inframarginali sistematicamente più elevate rispetto alle stesse tecnologie in Germania, Spagna e Francia, anche grazie alla più elevata frequenza con cui il gas fissa il prezzo *wholesale*. Al tempo stesso, anche gli impianti termoelettrici a gas italiani hanno conseguito ricavi unitari medi superiori ai loro omologhi europei. Vista da questa prospettiva, la spinta al rialzo dei prezzi potrebbe trovare un ulteriore motivo, non l'unico, anche in una più debole concorrenza sul mercato italiano. Le differenze nei ricavi medi unitari potrebbero peraltro dipendere da altri fattori che meriterebbero ulteriore approfondimento, come il diverso ruolo degli impianti a gas nei mercati dei diversi Paesi, la loro specifica funzione di costo e il livello di efficienza del parco termoelettrico.

Non rientrava nello scopo di questo lavoro identificare le misure per contenere il costo dell'energia, anche se da questa rassegna – che ha incluso anche più di un accenno alle misure introdotte – emergono le aree dove gli interventi potrebbero risultare più efficaci. Tuttavia, la loro individuazione puntuale richiede ancora un lavoro di approfondimento e di verifica empirica.

Tecnologie quantistiche: profili tecnologici, scenari geopolitici e prospettive per l'Italia*

*Giovanni Trotta***

TITOLO IN INGLESE: QUANTUM TECHNOLOGIES: TECHNOLOGICAL PROFILES, GEOPOLITICAL SCENARIOS, AND PROSPECTS FOR ITALY

ABSTRACT (IN ENGLISH): Quantum technologies are increasingly emerging as one of the most relevant frontiers of contemporary innovation, given their potential implications for computation, secure communications, and advanced sensing. This contribution provides an introductory overview of the three main technological trajectories in the field, *quantum computing*, *quantum communication*, and *quantum sensing*, with the aim of clarifying their underlying principles, key application domains, and differing levels of industrial maturity. *Quantum computing* is examined as a specialized computational paradigm designed to complement classical systems in addressing highly complex problems; *quantum communication* as a set of solutions aimed at strengthening the security of networks and data transmission; and *quantum sensing* as a new generation of high-precision metrological technologies, already approaching concrete applications in several domains. Building on this framework, the analysis situates the development of quantum technologies within the broader landscape of international competition, comparing the United States, China, and Europe. In this context, Italy emerges as an intermediate but strategically relevant ecosystem, characterized by a growing integration of research, infrastructures, public policies, and entrepreneurial initiatives, with particular strengths in quantum communication, metrology, photonics, and the integration of *high-performance computing* and quantum systems.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Le tecnologie quantistiche stanno progressivamente emergendo come una delle frontiere più rilevanti dell'innovazione contemporanea, per le loro potenziali implicazioni nei campi del calcolo, delle comunicazioni sicure e della sensoristica avanzata. Questo contributo propone una ricognizione introduttiva delle tre principali traiettorie del settore, *quantum computing*, *quantum communication* e *quantum sensing*, con l'obiettivo di chiarirne i fondamenti tecnico-funzionali, i principali ambiti applicativi e il diverso grado di maturità industriale. Il *quantum*

* Articolo sottoposto a *double-blind peer review*.

** Giovanni Trotta è Business process analyst presso KPMG e ricercatore presso la Fondazione Astrid.

computing viene analizzato come paradigma computazionale specializzato, destinato ad affiancare il calcolo classico nella soluzione di problemi ad alta complessità; la *quantum communication* come insieme di soluzioni orientate a rafforzare la sicurezza delle reti e delle comunicazioni; il *quantum sensing* come nuova generazione di tecnologie metrologiche ad altissima precisione, già vicine a diversi impieghi applicativi concreti. Su questa base, l'analisi colloca lo sviluppo delle tecnologie quantistiche entro il quadro della competizione internazionale, mettendo a confronto il modello statunitense, quello cinese e quello europeo. In tale contesto, l'Italia emerge come un ecosistema di scala intermedia ma strategicamente rilevante, caratterizzato da una crescente integrazione tra ricerca, infrastrutture, politiche pubbliche e iniziative imprenditoriali, con specializzazioni particolarmente visibili nella comunicazione quantistica, nella metrologia, nella fotonica e nell'integrazione tra *high-performance computing* e sistemi quantistici.

SOMMARIO: Introduzione; 1. Le diverse tecnologie quantistiche: una rassegna preliminare; 1.1. Quantum computing; 1.2. Quantum communication; 1.3. Quantum sensing; 2. Il panorama delle tecnologie quantistiche: quadro internazionale; 2.1. Il panorama delle tecnologie quantistiche negli Stati Uniti; 2.2. Il panorama delle tecnologie quantistiche in Cina; 2.3. Il panorama in Europa e in Italia; Conclusioni.

Introduzione

Le tecnologie quantistiche occupano oggi una posizione paradossale nel dibattito sull'innovazione contemporanea. Da un lato, si tratta di un dominio in cui la base scientifica è straordinariamente solida: i fenomeni fisici che ne costituiscono il fondamento sono noti e validati sperimentalmente da quasi un secolo, le piattaforme tecnologiche sono molteplici e in costante evoluzione, e la produzione scientifica internazionale cresce a ritmi sostenuti. Dall'altro lato, la traduzione di questo patrimonio scientifico in capacità industriale stabile, in catene di fornitura mature e in mercati di sbocco riconoscibili procede a una velocità sensibilmente inferiore, e con modalità profondamente diverse a seconda dei contesti nazionali. Tra ciò che la fisica quantistica già consente di fare in laboratorio e ciò che le imprese, le pubbliche amministrazioni e le infrastrutture critiche sono effettivamente in grado di adottare, esiste una distanza che resta in larga misura il vero terreno della competizione internazionale.

È proprio questa tensione – tra maturità scientifica e maturità industriale – ad attraversare in filigrana la traiettoria delle tecnologie quantistiche e a costituire il filo conduttore di questo contributo. Il *quantum computing*, pur sostenuto da investimenti

pubblici e privati di scala crescente, fatica ancora a esprimere applicazioni *general-purpose* economicamente sostenibili al di fuori di domini computazionali molto specifici. La *quantum communication* mostra un livello di prossimità al mercato più avanzato, soprattutto nelle applicazioni di sicurezza, ma deve confrontarsi con il problema dell'integrazione nelle infrastrutture di rete esistenti e con la coesistenza, in parte cooperativa e in parte competitiva, con la crittografia *post-quantum*. Il *quantum sensing*, infine, è la traiettoria in cui il passaggio dalla prestazione di laboratorio alla diffusione industriale appare oggi più avanzato, pur in presenza di limiti significativi sul fronte della miniaturizzazione e della standardizzazione.

Su queste premesse, il contributo si propone di offrire una mappa di orientamento per un lettore non specialista, articolata su due livelli di analisi tra loro complementari. Un primo livello, di carattere tecnico-funzionale, ricostruisce i fondamenti e gli ambiti applicativi delle tre principali traiettorie del settore. Un secondo livello, di carattere geopolitico, colloca queste traiettorie nel quadro della competizione tra Stati Uniti, Cina ed Europa, leggendole come declinazioni diverse di una stessa difficoltà di fondo: trasformare il sapere in capacità industriale. È in questo secondo livello che il caso italiano trova la propria collocazione specifica, come ecosistema di scala intermedia che ha cominciato a strutturare la propria filiera quantistica proprio attorno al nodo critico della valorizzazione industriale della ricerca. Resta consapevolmente fuori dal perimetro del contributo, invece, l'analisi tecnica dettagliata degli algoritmi quantistici, lo studio degli ecosistemi nazionali minori e la valutazione comparativa delle singole soluzioni proprietarie.

1. Le diverse tecnologie quantistiche: una rassegna preliminare

1.1. Quantum computing

Definizione

Il paradigma del *quantum computing* si fonda sull'integrazione dei principi della meccanica quantistica per superare le barriere computazionali intrinseche alle architetture tradizionali, le quali risultano spesso inadeguate di fronte a carichi di lavoro eccessivi in termini di tempo, memoria e risorse energetiche. Piuttosto che proporsi come un sostituto universale del calcolo classico, questa tecnologia mira a introdurre architetture specializzate per la risoluzione di specifiche classi di problemi ad alta complessità. L'efficacia di tale approccio si manifesta con particolare evidenza nella simulazione di sistemi fisico-chimici, nell'ottimizzazione combinatoria e nelle analisi di natura probabilistica. In ultima analisi, il valore aggiunto del calcolo quantistico risiede proprio nella capacità di intervenire laddove i metodi convenzionali

– pur supportati da sistemi di *High-Performance Computing* (HPC) – mostrano limiti strutturali di scalabilità o costi computazionali proibitivi.

La differenza rispetto all'informatica tradizionale riguarda in primo luogo l'unità minima di informazione. Nei sistemi classici l'elaborazione si basa sul bit, che assume valori discreti e mutuamente esclusivi, 0 oppure 1. Nel calcolo quantistico si impiega invece il *quantum bit* (qubit), un'unità informativa che può essere realizzata fisicamente secondo tecnologie differenti e che possiede proprietà non equivalenti a quelle dei bit classici. È però importante chiarire che tali proprietà non generano automaticamente un vantaggio in ogni scenario: il beneficio computazionale si manifesta solo quando le risorse quantistiche sono incorporate in architetture e algoritmi in grado di tradurle in un incremento di efficienza, accuratezza o capacità risolutiva rispetto alle migliori alternative classiche disponibili.

Le principali proprietà che rendono i qubit potenzialmente abilitanti sono tre. La prima è la sovrapposizione, per cui un qubit può essere preparato in una combinazione degli stati di base e quindi rappresentare, durante l'evoluzione del calcolo, più configurazioni possibili del problema. La seconda è l'*entanglement*, cioè una forma di correlazione quantistica per cui lo stato complessivo di più qubit non può essere descritto come semplice somma di stati indipendenti: una parte dell'informazione risiede nelle relazioni tra i qubit stessi. La terza è l'interferenza, che consente di progettare l'evoluzione del sistema in modo da amplificare la probabilità degli esiti desiderati e sopprimere quella degli esiti non desiderati. In termini intuitivi, ciò non significa che il computer quantistico "provi tutto contemporaneamente", ma che manipola una distribuzione di possibilità con modalità che, in alcuni problemi, possono risultare più efficienti del calcolo convenzionale.

Principali piattaforme tecnologiche

Dal punto di vista ingegneristico, il *quantum computing* non coincide con una sola tecnologia, ma con una famiglia di piattaforme diverse, ciascuna caratterizzata da specifici vantaggi e limiti. I qubit superconduttivi sono realizzati tramite circuiti superconduttori che operano a temperature prossime allo zero assoluto e rappresentano oggi una delle piattaforme più adottate in ambito industriale e sono al centro delle iniziative di attori come IBM, Google, Amazon, D-Wave, Rigetti e IQM. Gli ioni intrappolati si basano invece su atomi ionizzati confinati in trappole elettromagnetiche e controllati con impulsi laser; sono spesso associati a elevata coerenza e robustezza operativa e vengono perseguiti, tra gli altri, da Quantinuum e IonQ. I qubit fotonici utilizzano fotoni come portatori di informazione: offrono buona resistenza al rumore e particolare idoneità alle comunicazioni su lunga distanza, motivo per cui sono sviluppati da imprese come PsiQuantum e Xanadu.

Accanto a queste piattaforme, stanno emergendo ulteriori approcci. I qubit ad atomi neutri sono realizzati con atomi non ionizzati, raffreddati e controllati otticamente, e vengono spesso considerati un buon compromesso tra scalabilità e coerenza; tra i principali attori figurano QuEra, Pasqal, Atom Computing e Infleqtion. I qubit a *spin* in silicio utilizzano lo *spin* di elettroni intrappolati in strutture semiconduttrici e presentano il vantaggio di potersi sviluppare in continuità con la filiera industriale del silicio già esistente; tra gli attori maggiormente impegnati in questa direzione figura Intel. I qubit topologici si fondano su quasiparticelle esotiche e mirano a ottenere una tolleranza intrinseca agli errori; Microsoft è il principale sostenitore di questo approccio, che però resta ancora in una fase relativamente più esplorativa. Infine, i *Nitrogen-Vacancy Center* sfruttano difetti puntuali nel reticolo cristallino del diamante: hanno il vantaggio di poter operare anche a temperatura ambiente, ma pongono sfide di scalabilità industriale legate alla complessità dei materiali impiegati. Questo approccio è sviluppato, tra gli altri, da Quantum Brilliance e SaxonQ, anche in ottica di acceleratori compatti integrabili nei *data center*.

Metriche di maturità e principali trade-off

Il confronto tra queste piattaforme non può essere ridotto al semplice numero di qubit. La maturità di una tecnologia quantistica dipende infatti da un insieme di metriche che devono essere considerate congiuntamente. La prima è la scalabilità, cioè la capacità di aumentare il numero di qubit senza compromettere stabilità e prestazioni complessive. La seconda è la velocità di esecuzione, intesa come numero di operazioni quantistiche realizzabili nell'unità di tempo. La terza è il tempo di coerenza, ossia l'intervallo durante il quale uno stato quantistico mantiene le proprie proprietà prima che la decoerenza ne degradi l'informazione. A queste dimensioni si aggiunge la fedeltà delle operazioni, cioè l'accuratezza con cui il sistema implementa porte logiche e misure.

La sfida industriale consiste nel far crescere simultaneamente queste metriche, poiché l'incremento di una dimensione può compromettere le altre. Aumentare il numero di qubit, ad esempio, può rendere più difficile preservare coerenza e fedeltà; incrementare la velocità può accentuare problemi di rumore; aumentare la complessità dell'architettura può ridurre l'affidabilità complessiva. Per cui, il problema non è solo "quanti qubit" si possiedono, ma quanto tali qubit siano controllabili, accurati e utili su scala reale.

L'attuale fase di sviluppo del *quantum computing* è quindi caratterizzata da un forte orientamento verso modelli ibridi, nei quali sistemi classici e quantistici lavorano in sinergia. In molti casi, il processore quantistico non sostituisce il calcolo convenzionale, ma opera come acceleratore specializzato per sotto-problemi particolarmente difficili, mentre il resto del flusso computazionale resta affidato a

infrastrutture classiche o a sistemi HPC. Questa logica ibrida riflette il fatto che il vantaggio quantistico, quando emerge, tende a manifestarsi in compiti mirati più che in applicazioni *general-purpose*.

Ambiti applicativi

Le applicazioni industriali oggi considerate più promettenti si concentrano nei domini ad alta complessità. In ambito farmaceutico, chimico e dei materiali, il *quantum computing* è ritenuto particolarmente interessante per la simulazione di molecole, la scoperta di nuovi farmaci, lo sviluppo di nuovi materiali e la modellazione di interazioni tra proteine e composti chimici. Il potenziale riguarda anche la creazione di *digital twins* di sistemi biologici complessi, il *protein folding*, l'analisi di dati biomedici e l'ottimizzazione di *trial* clinici, benché tali applicazioni richiedano ancora notevoli progressi tecnologici e organizzativi.

Altri settori promettenti sono la logistica, i trasporti, l'energia e la finanza. Nella logistica il *quantum computing* viene studiato per problemi di *routing*, pianificazione delle consegne, allocazione di risorse e gestione dinamica dei flussi, soprattutto quando la variabilità del contesto rende poco efficaci gli approcci euristici tradizionali. Nel settore energetico, l'interesse riguarda l'ottimizzazione delle *smart grids*, la riconfigurazione delle reti e la soluzione di problemi complessi come lo *Unit Commitment Problem* (UCP), cioè la scelta ottimale di quali impianti attivare in funzione del carico di rete. In finanza, il potenziale si concentra su simulazioni stocastiche, analisi del rischio, ottimizzazione di portafoglio e gestione di grandi quantità di dati. In parallelo, si osserva crescente attenzione per l'interazione tra *quantum computing* e intelligenza artificiale soprattutto per applicazioni di *machine learning* avanzato, modellazione complessa e analisi di grandi basi di dati.

Nel complesso, il *quantum computing* va interpretato non come una tecnologia destinata a rimpiazzare il calcolo classico, ma come una frontiera computazionale specializzata, il cui valore dipende dalla capacità di applicarla a problemi in cui la struttura matematica del compito è realmente compatibile con le risorse quantistiche disponibili. La sua traiettoria di sviluppo è ancora segnata da limiti importanti, ma il numero crescente di investimenti, piattaforme, collaborazioni industriali e casi d'uso suggerisce che il settore stia progressivamente passando da una fase prevalentemente sperimentale a una fase di più chiara articolazione industriale.

1.2. Quantum communication

Definizione

La *quantum communication* identifica un insieme di tecnologie di telecomunicazione che impiegano proprietà della meccanica quantistica, in particolare la sovrapposizione

e l'*entanglement*, per realizzare canali di trasmissione con caratteristiche di sicurezza fisica intrinseca e, in alcuni casi, con potenziali vantaggi di efficienza rispetto ai sistemi convenzionali. L'interesse per queste soluzioni cresce in parallelo con l'aumento delle interdipendenze digitali, della superficie di attacco delle reti e della prospettiva che futuri computer quantistici possano compromettere parte della crittografia classica oggi impiegata. In questo contesto, la comunicazione quantistica si configura come una frontiera rilevante per la protezione delle informazioni sensibili e per l'evoluzione delle infrastrutture di rete sicure.

L'elemento distintivo rispetto alle comunicazioni classiche è che la sicurezza non viene affidata esclusivamente a protocolli crittografici basati su difficoltà computazionali, ma anche alle proprietà fisiche del canale trasmissivo. Nelle reti tradizionali, i dati vengono trasmessi sotto forma di impulsi binari lungo rame, fibra ottica o collegamenti radio, e la loro protezione dipende principalmente da algoritmi e protocolli *software*. Nella comunicazione quantistica, invece, si impiegano fotoni come portatori di informazione, sfruttando il fatto che i loro stati quantistici possono essere preparati, manipolati e misurati in modi che rendono rilevabile un'eventuale intercettazione. In termini operativi, ciò significa che un tentativo di accesso non autorizzato tende a lasciare una traccia fisica nella trasmissione stessa, alterando lo stato quantistico utilizzato per lo scambio.

È importante chiarire che questo non rende automaticamente inviolabile ogni comunicazione. Più precisamente, la comunicazione quantistica consente di rafforzare alcune funzioni critiche della sicurezza, in particolare la distribuzione delle chiavi crittografiche, facendo leva su meccanismi fisici che non dipendono soltanto dalla robustezza di un algoritmo. Per questa ragione il suo interesse è particolarmente elevato nei contesti in cui la riservatezza del dato, la tempestiva rilevazione di intrusioni e la resilienza a minacce future costituiscono requisiti strutturali.

La Quantum Key Distribution

L'applicazione oggi più matura della *quantum communication* è la *Quantum Key Distribution* (QKD). La QKD non serve a trasmettere direttamente il contenuto dei messaggi, ma a permettere a due interlocutori, convenzionalmente denominati Alice e Bob, di condividere una chiave segreta in modo tale che eventuali tentativi di intercettazione risultino rilevabili. In questo senso, la QKD affronta uno dei punti più delicati di molte architetture crittografiche: lo scambio iniziale delle chiavi.

Il primo protocollo elaborato a questo scopo è il BB84, proposto nel 1984 da Bennett e Brassard. Il suo principio fondamentale è che la misura di uno stato quantistico ne modifica il contenuto: se un attaccante tenta di osservare la chiave durante la

trasmissione, altera inevitabilmente gli stati quantistici impiegati per codificarla. Di conseguenza, l'informazione intercettata non è pienamente affidabile e, allo stesso tempo, i due interlocutori possono rilevare l'intrusione e scartare la chiave compromessa. In questo modo, una parte della sicurezza si sposta dal livello puramente matematico a quello fisico del canale.

Accanto al BB84 si collocano protocolli successivi, come quello di Ekert, e schemi più avanzati che sfruttano il *Quantum Teleportation* e forme più sofisticate di *entanglement* tra fotoni. Il punto essenziale, anche in questi casi, è che la correlazione quantistica può essere utilizzata per costruire protocolli di sicurezza più robusti. Tuttavia, la QKD non sostituisce né elimina i canali tradizionali: le chiavi vengono distribuite tramite il canale quantistico, ma i dati continuano a essere trasmessi su reti classiche. La comunicazione quantistica va quindi interpretata come una componente di architetture ibride, non come un'alternativa integrale alle telecomunicazioni convenzionali.

Questa logica è già stata sperimentata sia su reti terrestri in fibra ottica sia tramite collegamenti satellitari, aprendo la strada a reti quantistiche distribuite e alla prospettiva, ancora in evoluzione, di una futura *Quantum Internet*. In questa prospettiva, una delle sfide tecnologiche più ambiziose riguarda lo sviluppo dei *quantum repeaters*, dispositivi pensati per estendere la portata delle comunicazioni quantistiche su distanze molto superiori a quelle oggi gestibili con collegamenti diretti in fibra. A differenza dei ripetitori classici, che amplificano semplicemente il segnale, i *quantum repeaters* devono preservare le proprietà quantistiche dell'informazione trasmessa, in particolare l'*entanglement*, senza distruggerne il contenuto fisico. Si tratta di un obiettivo particolarmente complesso, perché richiede il coordinamento di memorie quantistiche, protocolli di scambio dell'*entanglement* e meccanismi di correzione o mitigazione delle perdite lungo il canale. Proprio per questo, i *quantum repeaters* sono considerati una tecnologia abilitante cruciale per passare da collegamenti punto-punto o metropolitani a reti quantistiche su scala nazionale, continentale e, in prospettiva, globale. La *Quantum Internet* non va quindi intesa come una semplice estensione di Internet in chiave più sicura, ma come una possibile futura infrastruttura di rete capace di connettere nodi quantistici remoti.

Efficienza trasmissiva

Sebbene la sicurezza sia l'aspetto più noto, la *quantum communication* non si esaurisce nella QKD. Una tecnica rilevante è il *Superdense Coding*, che mostra come l'*entanglement* possa essere sfruttato anche per aumentare l'efficienza della trasmissione. In una comunicazione classica, un bit trasporta al massimo un'informazione binaria; nel *Superdense Coding*, invece, è possibile trasmettere due bit classici utilizzando un solo fotone, a condizione che esso sia *entangled* con un

secondo fotone già detenuto dal destinatario. Questo non significa che ogni rete quantistica raddoppierà automaticamente la propria capacità, ma evidenzia come le correlazioni quantistiche possano essere usate non solo per proteggere l'informazione, ma anche per ottimizzarne il trasferimento.

Accanto ai protocolli, assumono un ruolo importante alcune componenti abilitanti. Tra queste vi sono i *Quantum Random Number Generator* (QRNG), che sfruttano i meccanismi probabilistici della meccanica quantistica per generare sequenze di numeri realmente casuali, utili sia nella QKD sia in molte altre applicazioni di sicurezza. A differenza dei *Pseudo Random Number Generator* (PRNG), i QRNG non si basano su processi deterministici e risultano quindi particolarmente interessanti nei contesti in cui la casualità costituisce una risorsa critica. Un'altra componente chiave è rappresentata dai *Single-Photon Detectors* (SPDs), dispositivi essenziali per rilevare segnali ottici estremamente deboli e quindi centrali nel funzionamento delle reti quantistiche e di molte applicazioni di ottica avanzata. Questo mostra come la comunicazione quantistica non coincida soltanto con il canale o con il protocollo, ma coinvolga anche una filiera di dispositivi, componenti e *software* necessari per rendere operative queste tecnologie in ambienti reali.

Ambiti applicativi

Dal punto di vista applicativo, la *quantum communication* è considerata una delle tecnologie quantistiche più vicine a impieghi concreti nel breve periodo. I contesti di maggiore interesse sono quelli in cui la protezione delle comunicazioni è un requisito strutturale, come difesa e sicurezza, servizi finanziari, telecomunicazioni, *healthcare*, ambienti *cloud* e *data center*.

Anche sul piano industriale sta emergendo una filiera specializzata, composta da imprese che sviluppano protocolli QKD, QRNG, SPD e soluzioni di integrazione nelle reti esistenti. Tra gli attori più rilevanti figurano ID Quantique, EvolutionQ, QuSecure e, nel contesto italiano, Quantum Telecommunications Italy (QTI), insieme ad altre realtà attive nello sviluppo di sistemi QKD, generatori quantistici di numeri casuali e soluzioni per reti in fibra o *free-space*. Nel complesso, si tratta di un ecosistema ancora in evoluzione, ma già sufficientemente maturo da mostrare una traiettoria industriale più vicina all'adozione rispetto ad altre tecnologie quantistiche.

1.3 Quantum sensing

Definizione

Il *quantum sensing* è l'ambito delle tecnologie quantistiche dedicato alla realizzazione di sensori ultrasensibili, progettati per rilevare variazioni estremamente piccole di grandezze fisiche come tempo, gravità, campi magnetici, campi elettrici, accelerazione

e temperatura. Il suo tratto distintivo non consiste soltanto in un miglioramento rispetto alla sensoristica convenzionale, ma nella possibilità di spingersi verso regimi di misura in cui la sensibilità diventa un fattore realmente abilitante per nuove applicazioni e, in alcuni casi, per l'osservazione di fenomeni che con la strumentazione tradizionale risultano difficili o impossibili da rilevare.

Da un punto di vista metrologico, il vantaggio del *quantum sensing* è duplice. Da un lato, consente di misurare meglio grandezze già rilevabili con sensori classici, aumentando precisione, stabilità, risoluzione e affidabilità. Dall'altro, permette di accedere a segnali estremamente deboli o a variazioni minime che diventano informative proprio grazie alla sensibilità del sensore. In questo senso, la novità non riguarda solo la qualità della misura, ma anche la possibilità di ampliare lo spazio dei fenomeni osservabili. Ciò è particolarmente rilevante in contesti nei quali la qualità del dato misurato condiziona direttamente la capacità di prendere decisioni, monitorare sistemi complessi o abilitare nuovi servizi.

Questa capacità si traduce in alcune proprietà generali che spiegano il crescente interesse industriale per la sensoristica quantistica: maggiore sensibilità ai segnali deboli, precisione superiore rispetto ai limiti classici, velocità di rilevazione e, in alcuni casi, anche migliori condizioni operative rispetto a sensori tradizionali comparabili. Per questo il *quantum sensing* può essere interpretato come una nuova generazione di tecnologie metrologiche, in grado di intervenire a monte della catena del valore informativa: se il dato è più preciso, stabile e tempestivo, migliorano di conseguenza anche osservazione, navigazione, controllo e monitoraggio.

Principali traiettorie tecnologiche

Il *quantum sensing* non coincide con un'unica classe di dispositivi, ma comprende diverse famiglie di sensori, ciascuna ottimizzata per specifiche grandezze fisiche e contesti applicativi. Una prima categoria è costituita dagli orologi atomici, che rappresentano una delle forme più mature di sensoristica quantistica. Il loro valore risiede nell'estrema accuratezza con cui consentono di misurare tempo e frequenza, rendendoli centrali in applicazioni quali navigazione, telecomunicazioni e finanza, dove sincronizzazione e *timestamping* sono funzioni critiche. La loro rilevanza è particolarmente evidente nei sistemi di posizionamento satellitare: scarti temporali dell'ordine di pochi nanosecondi possono tradursi in errori di localizzazione al suolo di diversi metri.

Una seconda traiettoria tecnologica è quella degli interferometri atomici, progettati per sfruttare il comportamento ondulatorio della materia. Questi sensori, spesso basati su atomi ultra-freddi posti in uno stato di sovrapposizione quantistica, oppure su

configurazioni ottiche, risultano particolarmente interessanti perché possono operare con elevata stabilità nel tempo, senza richiedere continua calibrazione e mantenendo buone prestazioni anche in ambienti difficili o per lunghi periodi di funzionamento. In forma di accelerometri, giroscopi e gravimetri quantistici, trovano applicazione nella navigazione inerziale, nelle ricerche geofisiche, nel monitoraggio infrastrutturale e in varie applicazioni dei trasporti e della logistica. Tra questi, i gravimetri quantistici emergono per la capacità di rilevare strutture sotterranee, falde acquifere o giacimenti senza ricorrere a lunghe e costose attività di scavo, e hanno già trovato impiego anche nella caratterizzazione del sottosuolo di aree vulcaniche.

Un'altra famiglia importante è quella dei magnetometri atomici, utilizzati per rilevare campi magnetici estremamente deboli. Questi dispositivi possono essere basati su atomi in fase gassosa, come rubidio o cesio, oppure su difetti atomici in materiali solidi, come i *Nitrogen-Vacancy Center* nel diamante. Un vantaggio rilevante di questa tecnologia è la possibilità, in molti casi, di operare a temperatura ambiente pur mantenendo livelli di sensibilità molto elevati, con benefici in termini di portabilità, consumo energetico e riduzione della complessità criogenica. Questo li rende particolarmente promettenti in applicazioni come l'*imaging* cerebrale, il monitoraggio avanzato e il controllo non distruttivo.

Accanto a queste traiettorie si collocano anche sensori atomici di campo elettrico e sensori ottici quantistici. I primi risultano interessanti in ambito diagnostico ed elettronico per il rilevamento di variazioni locali e il monitoraggio di componenti; i secondi, che utilizzano stati quantistici della luce e dei fotoni, comprendono interferometri ottici e altre architetture adatte a misure ottiche ultra-precise, *quantum imaging* e *sensing* ottico.

Ambiti applicativi

Sul piano applicativo, il *quantum sensing* è spesso considerato una delle tecnologie quantistiche più vicine a una fase quasi produttiva, proprio perché molte delle sue applicazioni non richiedono necessariamente grandi infrastrutture di rete o di calcolo, ma possono tradursi in dispositivi specialistici ad alto valore aggiunto. I settori di maggiore interesse comprendono *healthcare*, geologia, monitoraggio ambientale, difesa, manifattura di precisione, aerospazio, logistica e navigazione. In ambito sanitario, i sensori quantistici sono promettenti per scansioni neurologiche non invasive e per il monitoraggio precoce di parametri fisiologici; in geofisica e vulcanologia, per la rilevazione di strutture sotterranee, risorse naturali e variazioni gravitazionali; nella difesa e nella sicurezza, per sistemi radar avanzati, navigazione di precisione e capacità operative in ambienti complessi; nei trasporti e nella mobilità autonoma, per funzioni

di orientamento, *backup* ai sistemi *Global Navigation Satellite System* (GNSS) e navigazione inerziale.

Anche sul piano industriale sta emergendo una filiera specializzata, composta da imprese attive nello sviluppo di sensori geofisici, biomagnetici, sistemi di controllo quantistico e piattaforme per applicazioni metrologiche avanzate. La traiettoria del settore appare già sostenuta da applicazioni reali e da una domanda crescente nei comparti che richiedono dati ultra-precisi per abilitare nuovi servizi. Restano tuttavia alcune sfide rilevanti, in particolare quelle legate a miniaturizzazione, standardizzazione e integrazione con sensoristica e infrastrutture esistenti. Per questa ragione, il *quantum sensing* può essere considerato una tecnologia con forte potenziale industriale nel breve e medio periodo, ma ancora impegnata in un passaggio delicato dalla prestazione sperimentale alla diffusione su scala più ampia.

Nel complesso, il *quantum sensing* rappresenta quindi una frontiera della misura più che del calcolo o della trasmissione: il suo valore strategico dipende dalla capacità di generare dati migliori, più stabili e più informativi, in contesti nei quali la qualità della misura condiziona direttamente la qualità del servizio, della decisione o dell'intervento operativo. Proprio per questo, tra le principali famiglie delle tecnologie quantistiche, è una di quelle che più chiaramente mostrano come i principi della fisica quantistica possano tradursi in vantaggi industriali concreti già nel presente.

2. Il panorama delle tecnologie quantistiche: quadro internazionale

2.1-Il panorama delle tecnologie quantistiche negli Stati Uniti

Gli Stati Uniti rappresentano oggi l'ecosistema quantistico più completo dal punto di vista della catena del valore. Il tratto distintivo del modello statunitense è la compresenza, nello stesso spazio nazionale, di tutti gli attori chiave: settore pubblico, apparato militare, università, laboratori federali, grandi piattaforme tecnologiche, *startup* e partnership pubblico-private. Questo assetto consente agli Stati Uniti di presidiare non solo la ricerca di frontiera, ma anche le fasi di *testing*, trasferimento tecnologico, standardizzazione e primi percorsi di industrializzazione, configurando un ecosistema in cui scienza, politica industriale e mercato risultano fortemente integrati.

Questa traiettoria è stata formalizzata con la *National Quantum Initiative* (NQI) del 2018, pensata per consolidare la *leadership* statunitense nelle scienze e nelle applicazioni quantistiche. L'impostazione è ampia e sistemica: le priorità riguardano ricerca scientifica, formazione della forza lavoro, industria, infrastrutture, sicurezza economica e cooperazione internazionale. In questo quadro, il *quantum* non è considerato soltanto una tecnologia emergente, ma una capacità critica per la

competitività industriale, la sicurezza nazionale e le applicazioni *dual-use*, con il coinvolgimento diretto di attori come il *Department of Defense*, il *Department of Homeland Security* e la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA). Anche sul piano finanziario gli Stati Uniti mantengono un ruolo centrale: gli investimenti pubblici cumulati sono stimati in circa 6 miliardi di dollari[1], ai quali si affiancano iniziative statali di rilievo, come 500 milioni di dollari in Illinois[2] e un piano da 1 miliardo di dollari nel Maryland[3] per infrastrutture quantistiche. A questa base pubblica si somma una forte capacità di attrarre capitale privato: nel 2024 i finanziamenti di *venture capital* destinati a *startup* e *scale-up* quantistiche hanno raggiunto a livello globale circa 2 miliardi di dollari, con una crescita del 50% sull'anno precedente[4].

Il cuore del vantaggio competitivo statunitense risiede tuttavia nella capacità di far interagire grandi piattaforme tecnologiche e imprenditorialità *deep tech*. IBM, Google, Amazon e Microsoft investono miliardi di dollari in ricerca, collaborazioni accademiche, sviluppo di *hardware* e *software* e integrazione con infrastrutture digitali, agendo da catalizzatori per l'intero ecosistema. La loro presenza facilita la nascita di *startup* fornitrici di componenti, *software* e servizi e accelera il passaggio dalla sperimentazione alla costruzione di offerte accessibili al mercato. In questo gruppo, IBM continua a occupare una posizione di primo piano sia come attore *full-stack* sia per la sua roadmap verso sistemi *fault-tolerant*[5], che include Starling come primo sistema previsto per il 2029 e una successiva espansione verso macchine con migliaia di qubit logici; Google resta uno degli attori simbolicamente più rilevanti per il lavoro sulla riduzione degli errori e per i progressi mostrati con Willow; Amazon Web Services ha rafforzato la propria presenza anche sul versante dei processori con Ocelot, un *chip* che utilizza i "*cat qubits*", una tecnologia specifica che garantisce una maggiore stabilità e resiste intrinsecamente ad alcuni tipi di errori; Microsoft, infine, presidia una traiettoria più sperimentale con i qubit topologici e il chip Majorana 1.

Un ulteriore elemento decisivo del modello statunitense è anche il *Quantum Computing as a Service (*QCaaS) che riduce le barriere alla sperimentazione e trasforma il mercato in una vera infrastruttura di sviluppo. In questo ambito un ruolo centrale è svolto dai

[1] *McKinsey Digital*, *Quantum Technology Monitor* (giugno 2025).
[2] https://dceo.illinois.gov/expandrelocate/incentives/quantum-enterprise-zone-program.html
[3] https://governor.maryland.gov/news/press/pages/governor-moore-announces-1-billion-capital-of-quantum-initiative.aspx
[4] *McKinsey Digital*, *Quantum Technology Monitor* (giugno 2025).
[5] Per *fault-tolerant* si intende un sistema quantistico progettato per continuare a eseguire calcoli in modo affidabile anche in presenza di errori fisici dei *qubit*, grazie all'impiego di tecniche di correzione degli errori che distribuiscono l'informazione logica su più *qubit* fisici.

grandi operatori *cloud*: IBM con *IBM Quantum Platform*, Google attraverso *Google Cloud*, Amazon Web Services con *Amazon Braket* e Microsoft con *Azure Quantum*. Queste piattaforme consentono ad aziende, università e centri di ricerca di accedere a macchine quantistiche reali o simulatori da remoto, testare algoritmi e confrontare *hardware* diversi senza sostenere i costi di possesso dell'infrastruttura fisica, facendo diventare il *cloud* il collante infrastrutturale del settore e uno dei principali acceleratori della sua adozione.

A queste si affianca una costellazione di imprese specializzate già ben finanziate, e in alcuni casi quotate, come IonQ e Rigetti. Quest'ultima rappresenta un caso emblematico di integrazione *full-stack*, combinando *chip*, *software* e *cloud* proprietario; nel 2024 ha commercializzato la *Quantum Processing Unit* (QPU)[6] Novera a 9 *qubit* e presentato il processore Ankaa-3 a 82 *qubit*. Accanto alle architetture superconduttive, gli Stati Uniti presidiano anche traiettorie alternative: Atom Computing lavora su sistemi ad atomi neutri e ha dimostrato con Microsoft la gestione di 24 *qubit* logici *entangled*; Infleqtion sviluppa *hardware* ad atomi neutri e collabora con NVIDIA per simulazioni quantistiche sui materiali; SeeQC punta su sistemi *system-on-a-chip*[7] quantistici per ridurre complessità criogenica, costi e consumi. Il quadro è ulteriormente rafforzato dai cluster territoriali come *Chicago Quantum Exchange*, che mette in rete la *University of Chicago*, l'*Argonne National Laboratory* e il *Fermi National Accelerator Laboratory*, con l'obiettivo di integrare ricerca, test, formazione e trasferimento tecnologico. La logica di cluster è cruciale nel modello statunitense: la prossimità tra università, laboratori, manifattura avanzata e imprese innovative accelera infatti la trasformazione della ricerca in prodotti e capacità industriali.

Nel panorama globale delle tecnologie quantistiche, gli Stati Uniti si distinguono quindi non solo per la qualità della ricerca o per il volume degli investimenti, ma soprattutto per la capacità di integrare politica industriale, capitale privato, grandi imprese tecnologiche e infrastrutture digitali in un ecosistema coerente. Il vero vantaggio competitivo statunitense risiede nella presenza simultanea di tutti i nodi della catena del valore e nella rapidità con cui tali nodi interagiscono. Rispetto all'Europa, il

[6] La QPU è la componente centrale di un computer quantistico, analogo, per funzione generale, al processore nei sistemi classici: ospita i qubit fisici e le strutture necessarie per manipolarli ed eseguirne le operazioni. In senso più ampio, il termine può includere anche l'elettronica di controllo e l'hardware classico di supporto necessari per l'input, l'output e il funzionamento del sistema.

[7] Il *system-on-a-chip* è un'architettura in cui diverse funzioni di elaborazione e controllo, che altrimenti sarebbero distribuite su più componenti separati, vengono integrate in un unico chip. Nel caso del *quantum computing*, questo approccio mira a combinare su scala di chip componenti classiche e quantistiche, riducendo complessità hardware, consumi energetici e requisiti del sistema complessivo.

modello statunitense appare meno centrato sulla sola eccellenza scientifica e più orientato alla messa a mercato delle tecnologie, alla costruzione di piattaforme abilitanti e alla crescita di campioni industriali. La sfida principale, per gli Stati Uniti, non è tanto avviare l'ecosistema quanto mantenere il vantaggio in un contesto sempre più competitivo; ma allo stato attuale il Paese resta il riferimento principale per densità imprenditoriale, integrazione tra *computing* e *cloud* e capacità di tradurre il *quantum* in una frontiera concreta della politica tecnologica e industriale.

2.2-Il panorama delle tecnologie quantistiche in Cina

La Cina adotta nelle tecnologie quantistiche un modello profondamente diverso rispetto a Stati Uniti ed Europa. Il tratto distintivo è il carattere centralizzato, pianificato e direttamente guidato dal governo, in cui quasi tutte le attività rilevanti sono inserite in una strategia pubblica di lungo periodo. L'obiettivo immediato è costruire sovranità tecnologica, riducendo la dipendenza da fornitori esteri; nel medio-lungo periodo, invece, il Paese mira a diventare esportatore di prodotti e servizi basati sul *quantum*.

Questa impostazione è stata incorporata nel 14° Piano Quinquennale (2021–2025), che ha previsto investimenti, misure normative e semplificazioni per sostenere la crescita digitale del Paese, includendo esplicitamente, accanto al *supercomputing* classico, anche le tecnologie quantistiche. Il piano si inserisce però in un disegno ancora più ampio: entro il 2035, la Cina punta infatti a raggiungere l'indipendenza nella produzione e nella gestione delle tecnologie digitali e informatiche di frontiera. Il *quantum* rientra quindi in una strategia industriale e geopolitica di lungo periodo, nella quale dimensione commerciale, sicurezza e applicazioni *dual-use* risultano strettamente intrecciate.

Sul piano delle risorse mobilitate, la Cina rappresenta oggi il principale investitore pubblico mondiale nelle tecnologie quantistiche. Fino ad aprile 2025, i fondi pubblici cumulati destinati al settore raggiungono 15,3 miliardi di dollari, pari a oltre il 40% dei fondi pubblici globali complessivamente allocati[8]. Questo dato colloca la Cina davanti a UE e Stati Uniti e segnala la volontà di presidiare il settore non solo sul piano scientifico, ma anche su quello industriale e strategico. Alla *leadership* negli investimenti pubblici si accompagna una forte capacità di produzione scientifica e di accumulazione di proprietà intellettuale. La Cina detiene infatti il primato mondiale per numero di pubblicazioni in fisica quantistica, con circa il 42% delle pubblicazioni globali nel 2024, e per domande di brevetto nel *quantum computing*, con circa il 32% del totale, superando gli Stati Uniti[9]. Questo elemento è particolarmente rilevante

[8] *McKinsey Digital*, *Quantum Technology Monitor* (giugno 2025).
[9] Ibidem.

perché suggerisce che la strategia cinese non si limita al finanziamento pubblico, ma sta producendo anche una base scientifica e tecnologica ampia, funzionale a rafforzare la capacità nazionale di presidiare i segmenti più promettenti della futura *value chain* quantistica.

Anche sul fronte privato il sistema cinese mostra una crescita significativa, pur restando meno aperto e meno orientato al *venture capital* rispetto a quello statunitense. Nel 2023 la Cina ha rappresentato circa il 10% degli investimenti privati globali nel *quantum*[10]. Il dato resta inferiore a quello degli Stati Uniti, ma conferma che il comparto sta attirando un interesse crescente anche da parte del capitale privato e che il rafforzamento dell'ecosistema non dipende esclusivamente dall'intervento statale. Tuttavia, a differenza del modello statunitense, in cui il capitale privato svolge una funzione trainante nella nascita e nello *scale-up* delle imprese, in Cina esso si inserisce ancora dentro un quadro complessivamente dominato dalla regia pubblica.

La visione strategica del modello cinese si è tradotta negli ultimi anni in una rapida costruzione di laboratori e infrastrutture scientifiche di altissimo livello nelle principali città universitarie del Paese. Ne emerge un ecosistema in cui ricerca pubblica, priorità industriali e obiettivi strategici nazionali convergono in modo sistematico, con una forte capacità di coordinamento centrale. Dal punto di vista geografico, gli ecosistemi cinesi del *quantum* si concentrano soprattutto nelle grandi aree urbane di Shanghai, Pechino e Hefei, dove si trovano istituti pubblici di ricerca e grandi aziende. Questi poli urbani rappresentano i principali nodi della filiera nazionale e riflettono una logica di sviluppo per *cluster*, ma in una forma diversa da quella occidentale: non tanto ecosistemi spontanei trainati dal *venture capital*, quanto piuttosto piattaforme territoriali fortemente sostenute dalla pianificazione pubblica e dall'integrazione tra apparato scientifico, industria e obiettivi strategici dello Stato.

La Cina può inoltre contare su una platea molto estesa di grandi gruppi industriali e grandi imprese tecnologiche nazionali interessati all'uso delle tecnologie quantistiche. Questo è un aspetto importante perché mostra come il *quantum*, in Cina, non sia confinato alla sola dimensione accademica o sperimentale, ma venga considerato un ambito di interesse anche per attori industriali già consolidati. Al tempo stesso, però, il quadro disponibile resta più sintetico rispetto a quello di Stati Uniti ed Europa: emerge con chiarezza la presenza di una base industriale ampia e di ecosistemi urbani specializzati, mentre risultano meno dettagliati i singoli progetti aziendali o i nomi delle imprese rispetto ai casi occidentali. Questa minore trasparenza rende più difficile

[10] Ibidem.

valutare con precisione il grado di maturità commerciale dell'ecosistema, ma non ne riduce la rilevanza strategica.

Nel panorama globale delle tecnologie quantistiche, la Cina si distingue dunque soprattutto per scala degli investimenti pubblici, capacità di pianificazione strategica e intensità della produzione scientifica e brevettuale. Il suo vantaggio non risiede tanto in un modello di mercato aperto o in una particolare visibilità internazionale delle singole *startup*, quanto nella capacità di mobilitare risorse, orientare la ricerca e costruire infrastrutture e poli territoriali coerenti con una strategia nazionale di lungo periodo. Rispetto agli Stati Uniti, che appaiono più forti nella mobilitazione del capitale privato e nella messa a mercato delle tecnologie, e rispetto all'Europa, che mostra una forte base scientifica ma una maggiore frammentazione industriale, la Cina presenta un modello più integrato tra politica industriale, sicurezza nazionale e costruzione di autonomia tecnologica. Proprio la combinazione di investimenti pubblici, centralizzazione decisionale, accumulazione di brevetti e costruzione di *cluster* urbani rende oggi la Cina uno degli attori centrali della competizione quantistica internazionale.

2.3-Il panorama in Europa ed in Italia

L'Europa si è affermata come uno dei principali poli globali delle tecnologie quantistiche per intensità del sostegno pubblico e qualità della base scientifica. Il suo posizionamento deriva da una costruzione multilivello, nella quale le strategie dell'Unione si intrecciano con le politiche dei singoli Stati membri, dando forma a un ecosistema articolato che combina ricerca, infrastrutture e primi percorsi di industrializzazione. Tra le iniziative più rilevanti si colloca la *Quantum Flagship*, che con un investimento superiore a 1 miliardo di euro ha rappresentato uno dei principali strumenti di consolidamento del settore, sostenendo ricerca, innovazione e sviluppo industriale lungo l'intera catena del valore. A essa si affiancano programmi infrastrutturali come il *European High Performance Computing Joint Undertaking* (EuroHPC JU), orientato all'integrazione tra *supercomputing* e *quantum computing*, ed *European Quantum Communication Infrastructure* (EuroQCI) [11], finalizzato alla realizzazione entro il 2027 di una rete europea di comunicazione quantistica sicura.

Su questa base, la strategia europea più recente ha ulteriormente rafforzato il riconoscimento del *quantum* come tecnologia critica per la competitività, la sicurezza e la sovranità dell'Unione. L'obiettivo non è più soltanto preservare l'eccellenza scientifica europea, ma favorire il passaggio dal laboratorio alla fabbrica,

[11] https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/european-quantum-communication-infrastructure-euroqci

dall'invenzione all'adozione, agendo contemporaneamente sul rafforzamento della ricerca, sullo sviluppo di infrastrutture quantistiche, sul consolidamento dell'ecosistema industriale, sull'integrazione con le strategie di spazio, sicurezza e difesa e sulla formazione di competenze specialistiche. In questo senso, il *quantum* si sta progressivamente configurando come uno dei terreni in cui l'Europa cerca di tradurre il proprio patrimonio scientifico in autonomia tecnologica e capacità industriale.

Nonostante questi progressi, il quadro europeo resta segnato da una criticità strutturale. L'ecosistema è dinamico e in espansione – a settembre 2025 si contano oltre 100 *startup* quantistiche attive nel continente, concentrate soprattutto in Germania, Francia, Paesi Bassi, Finlandia, Italia e Spagna – ma continua a mostrare fragilità nella raccolta di capitale privato e nella crescita d'impresa. Tra il 2015 e il 2023, infatti, l'Europa ha attratto circa il 16% del *venture capital* globale, pari a circa un sesto di quelli degli Stati Uniti. Ne emerge un sistema forte nella ricerca, nelle partnership pubblico-private e nella costruzione di programmi istituzionali, ma ancora meno efficace nella fase di *scale-up*, nel consolidamento industriale e nella creazione di campioni globali. In altri termini, l'Europa dispone di ottimi presupposti scientifici e tecnologici, ma deve ancora rafforzare i meccanismi che consentono di trasformare tale patrimonio in imprese di grande scala e in un più solido presidio della *value chain*.

All'interno di questo quadro, alcuni Paesi stanno assumendo un ruolo particolarmente rilevante. La Germania rappresenta oggi il sistema più solido in termini di dimensioni e capacità industriale, grazie a un tessuto scientifico avanzato, a consistenti investimenti pubblici e a una struttura industriale capace di accompagnare lo sviluppo delle tecnologie emergenti.

La Francia, invece, si distingue per una strategia nazionale chiara e per una geografia dell'innovazione già fortemente specializzata: l'area di Parigi e dell'Île-de-France concentra università, centri di ricerca e attività focalizzate su fotonica, macchine e chip quantistici; Grenoble è specializzata nella *quantum communication* e nei circuiti quantistici; Tolosa, anche attraverso l'Aerospace Valley, sviluppa competenze nel *quantum sensing*, con particolare attenzione a gravimetri e orologi atomici per applicazioni aeronautiche e aerospaziali. In questo ecosistema si collocano anche *startup* di primo piano come Pasqal e Alice & Bob, tra gli attori più visibili del panorama europeo.

Uno degli ambiti in cui questa traiettoria appare più avanzata è quello della *quantum communication*, in particolare per quanto riguarda la QKD e più in generale le applicazioni per la sicurezza delle comunicazioni. Si tratta di un orientamento coerente con la crescente centralità della protezione dei dati, delle infrastrutture critiche e delle

comunicazioni governative, finanziarie e industriali. In questo campo l'Europa sta costruendo sia una rete infrastrutturale comune sia un ecosistema di imprese specializzate. EuroQCI, come anticipato, punta a realizzare una rete in fibra ottica con componente spaziale integrata, mentre *Open Quantum Key Distribution* (OpenQKD)[12] favorisce la sperimentazione sul campo attraverso siti di test aperti e collaborazioni tra università, industria e *startup* in più Paesi europei, inclusa l'Italia. Accanto a queste iniziative si collocano imprese emblematiche come la svizzera ID Quantique, pioniera nella commercializzazione di soluzioni QKD, QRNG e SPD per telecomunicazioni, *cloud*, settore bancario e comunicazioni governative. La sua acquisizione da parte di IonQ nel 2025, pur con mantenimento dell'autonomia operativa, riflette bene la rilevanza strategica assunta da questi asset nel quadro competitivo internazionale.

È in questo contesto che si colloca il caso italiano. Pur non occupando ancora una posizione di *leadership* dimensionale paragonabile a quella di Germania o Francia, l'Italia sta rafforzando il proprio posizionamento attraverso la progressiva costruzione di una filiera quantistica nazionale capace di integrare ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, infrastrutture e applicazioni industriali. Più che su una singola eccellenza isolata, l'evoluzione italiana si fonda sull'emersione di un ecosistema distribuito che mette in connessione università, centri di ricerca, infrastrutture di *high-performance computing* e *startup deep tech*. A guidare questa traiettoria sono soprattutto due iniziative. La prima è l'Istituto Nazionale per le Scienze e le Tecnologie Quantistiche (*National Quantum Science and Technology Institute*, NQSTI), consorzio nazionale istituito nel 2022 e composto da 20 enti tra università e centri di ricerca pubblici distribuiti sul territorio. La seconda è il Centro Nazionale *High Performance Computing, Big Data e Quantum Computing* (ICSC)[13], che ospita uno spoke interamente dedicato al *quantum* e svolge un ruolo importante nel trasferimento tecnologico e nella gestione di infrastrutture computazionali ibride classico-quantistiche.

Il progetto NQSTI, finanziato dal PNRR con una dotazione complessiva di 115,9 milioni di euro, è particolarmente rilevante perché copre l'intera catena dell'innovazione: rafforzamento della ricerca di base, sperimentazione applicata, sostegno alla nascita di *startup* e *spin-off*, valorizzazione territoriale e sviluppo di applicazioni concrete tanto nel *quantum computing* quanto nella comunicazione quantistica sicura. Questa impostazione riflette bene l'approccio italiano, che tende a svilupparsi non solo attraverso singoli progetti di ricerca, ma anche tramite la

[12] https://cordis.europa.eu/project/id/857156
[13] https://www.supercomputing-icsc.it

costruzione progressiva di un'infrastruttura nazionale capace di connettere competenze, piattaforme sperimentali e domanda applicativa.

Questa traiettoria è stata accompagnata da una più esplicita assunzione di iniziativa da parte del Governo italiano, che ha progressivamente collocato le tecnologie quantistiche tra le leve della politica industriale, della sicurezza nazionale e della sovranità tecnologica. Il passaggio più rilevante in questa direzione è stato la presentazione in Consiglio dei ministri, il 5 settembre 2025, della *Strategia Italiana per le Tecnologie Quantistiche*, promossa dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega all'innovazione tecnologica Alessio Butti insieme ai ministeri competenti. La Strategia individua quattro direttrici principali – rafforzamento della ricerca e delle infrastrutture, accelerazione della transizione industriale, sviluppo di nuove competenze e tutela della sicurezza nazionale anche attraverso la migrazione verso crittografie *post-quantum* – e mira a trasformare il vantaggio scientifico accumulato dal Paese in capacità tecnologica, applicativa e produttiva. Nella versione pubblicata dal MIMIT, il documento dettaglia infatti azioni per potenziare ricerca e innovazione, migliorare l'accesso alle infrastrutture, stimolare gli investimenti privati e rafforzare le reti di collaborazione tra soggetti pubblici e privati. A questa cornice strategica si sono aggiunti, nel corso del 2025, momenti di raccordo istituzionale e di consolidamento della filiera, come gli Stati Generali del Quantum[14] del dicembre 2025, presentati dal Governo come sede di confronto operativo tra istituzioni, università, imprese e pubblica amministrazione, e orientati anche alla costruzione di un polo nazionale di ricerca. Nel complesso, l'azione governativa appare quindi orientata a dare continuità e riconoscibilità strategica a una filiera che fino a pochi anni fa si presentava soprattutto come somma di iniziative scientifiche e progettuali, e che oggi viene invece sempre più letta come infrastruttura critica per la competitività industriale, la resilienza digitale e il posizionamento internazionale del Paese.

Proprio la dimensione infrastrutturale rappresenta uno degli elementi più significativi della traiettoria italiana. Il CINECA, già nodo strategico del *supercomputing* nazionale ed europeo, sta assumendo un ruolo di primo piano anche nello sviluppo del *quantum computing*, con un approccio esplicitamente orientato all'integrazione tra sistemi classici e quantistici. In particolare, CINECA collabora con la finlandese IQM per l'installazione di un sistema quantistico da 54 *qubit*, previsto all'inizio del 2026, da integrare con il *supercomputer* Leonardo presso la sede di Bologna[15]. Parallelamente,

[14] https://www.mimit.gov.it/it/eventi/stati-generali-quantum-attuazione-della-strategia-nazionale-per-le-tecnologie-quantistiche

[15] https://www.lastampa.it/economia/2025/03/17/news/cineca_bologna_computer_quantistico_iqm-15056081/

la francese Pasqal fornirà il sistema EuroQCS-Italy, un computer quantistico analogico da 140 *qubit*, progettato per essere aggiornabile nel tempo e pienamente operativo entro il 2027, anch'esso integrato con Leonardo nell'ambito di EuroHPC e cofinanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR)[16]. Il significato di queste iniziative va oltre il dato tecnologico puntuale: l'integrazione tra *supercomputing* e *quantum computing* prefigura infatti modelli ibridi di *high-performance computing* e *quantum* (HPC-quantum) destinati a diventare una componente strutturale delle future infrastrutture computazionali per ricerca, industria e pubblica amministrazione. In questa prospettiva, CINECA non agisce soltanto come centro di calcolo, ma come piattaforma nazionale di attrazione per competenze, progetti e sperimentazioni applicative.

Accanto a Bologna stanno emergendo altri poli territoriali rilevanti. Torino occupa una posizione centrale soprattutto nella metrologia e nella comunicazione quantistica, grazie al ruolo dell'Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica (INRiM) e al coordinamento del progetto *Quantum Italy Deployment* (QUID). Napoli rappresenta un altro polo in crescita, trainato dalle attività della Federico II e dalle sperimentazioni su *hardware* quantistico superconduttivo. Presso l'Università Federico II è stato assemblato già nel 2023 un primo prototipo di elaboratore per attività di ricerca, mentre nel 2024 è stato inaugurato Partenope, descritto come il primo computer quantistico italiano a tecnologia superconduttiva aperto al pubblico per attività di ricerca e anche per utilizzo da parte di soggetti privati. Dotato di un processore a 24 *qubit*, e recentemente potenziato tramite l'installazione di un nuovo processore a 64 *qubit*[17], il sistema costituisce un passaggio importante per la crescita del *quantum computing* sperimentale in Italia. Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un ecosistema nazionale ancora in consolidamento, ma sempre più capace di articolarsi in poli complementari, ciascuno con una propria specializzazione funzionale.

Se nel *quantum computing* l'Italia sta costruendo progressivamente capacità infrastrutturali, nella comunicazione quantistica il suo posizionamento appare già più definito. Il progetto QUID, coordinato dall'INRiM di Torino, costituisce la declinazione italiana di EuroQCI e punta allo sviluppo di nodi metropolitani di comunicazione quantistica collegati tramite l'*Italian Quantum Backbone* [18], infrastruttura basata su fibre ottiche commerciali e concepita per distribuire segnali di tempo e frequenza campione su scala nazionale. Un obiettivo strategico del progetto è

[16] https://www.supercomputing-icsc.it/2025/03/27/euroqcs-italy-firmato-lacquisto-del-nuovo-calcolatore-quantistico-italiano-dellinfrastruttura-europea/

[17] https://www.unina.it/it/w/con-il-nuovo-processore-a-64-qubit-del-computer-della-federico-ii-partenope-?redirect=%2Fit%2Fpersonale-home

[18] https://www.ilnuovosaggiatore.sif.it/article/200

inoltre il collegamento tra rete terrestre in fibra e segmento spaziale europeo, rafforzando l'integrazione dell'Italia nella futura architettura continentale della comunicazione quantistica sicura. Anche su questo fronte, dunque, il caso italiano appare coerente con le priorità europee, ma al tempo stesso caratterizzato da una specializzazione nazionale ben riconoscibile.

Questa specializzazione trova riscontro anche nel tessuto imprenditoriale, ancora contenuto nelle dimensioni ma coerente con alcuni punti di forza nazionali. Tra le realtà più significative emerge Quantum Telecommunications Italy (QTI), *spin-off* del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto Nazionale di Ottica (CNR-INO), nato nel 2020 e attivo nella progettazione di soluzioni QKD. L'azienda si è distinta per aver realizzato nel 2021, durante il G20 Scienza di Trieste, una comunicazione quantistica sicura intergovernativa tra Italia, Slovenia e Croazia[19]; la sua traiettoria industriale si è poi rafforzata con l'ingresso di Telsy nel 2021 e con una *proof of concept* sviluppata nel 2024 insieme a Sparkle per la trasmissione ad alta velocità di dati protetti da QKD su una rete esistente tra due *data center* ad Atene[20]. Accanto a QTI si colloca ThinkQuantum, *spin-off* dell'Università di Padova specializzato in dispositivi *Discrete Variable Quantum Key Distribution* (DV-QKD) e in moduli *Quantum Random Number Generator* (QRNG) per la generazione di numeri realmente casuali, con una forte enfasi sull'integrazione nelle reti in fibra ottica metropolitane e regionali e su una *value chain* europea. Un'altra realtà interessante è levelQuantum, che ha sviluppato una soluzione proprietaria di QKD evoluta, progettata per rafforzare la sicurezza delle informazioni anche in scenari in cui singole componenti *hardware* possano essere compromesse, e adattabile sia a reti in fibra sia ad architetture *free-space* o satellitari.

Su questo stesso versante della sicurezza quantistica si colloca in modo particolarmente rilevante Telsy, che occupa una posizione centrale nel punto di intersezione tra *quantum communication*, *cybersecurity* e integrazione industriale delle soluzioni di sicurezza nelle infrastrutture di rete esistenti. Società del Gruppo TIM e centro di competenza del gruppo per la sicurezza delle comunicazioni, Telsy ha consolidato il proprio posizionamento nel *quantum* attraverso un duplice percorso: da un lato, il rafforzamento della filiera nazionale della QKD tramite l'ingresso nel capitale di QTI nel 2021 e il successivo passaggio al controllo dell'80% nel 2024[21]; dall'altro, lo sviluppo di un presidio più ampio sulla sicurezza *quantum-safe*, che affianca alle soluzioni QKD anche attività su *Post-Quantum Cryptography* (PQC) e *secure hardware*. Il profilo distintivo di Telsy risiede soprattutto nella capacità di trasformare

[19] https://www.qticompany.com/quantum-network/
[20] https://www.gruppotim.it/it/archivio-stampa/sparkle/2024/CS-QKD-PoC-Grecia.html
[21] https://www.gruppotim.it/en/press-archive/corporate/2025/PR-BOD-1Q-12-02-2025.html

la sicurezza quantistica da ambito sperimentale a soluzione integrabile in contesti operativi reali. In questa direzione si collocano sia Quell-X, sistema QKD sviluppato nell'orbita Telsy-QTI per la generazione e distribuzione di chiavi quantistiche tramite fotoni tra nodi fidati, sia la collaborazione con Fortinet, annunciata nel 2025[22], per integrare Quell-X con i *Next-Generation Firewalls* FortiGate e realizzare *virtual private network* (VPN) *quantum-safe* basate su chiavi distribuite via QKD secondo interfacce standard ETSI. Lo stesso orientamento all'integrazione emerge anche nelle sperimentazioni su reti esistenti: nel 2024 Telsy, insieme a QTI e all'operatore portoghese MEO [23], ha implementato nell'area metropolitana di Lisbona un collegamento protetto con QKD su una rete combinata terrestre e sottomarina, dimostrando la possibilità di estendere la sicurezza quantistica a infrastrutture di telecomunicazione già operative. A rafforzare ulteriormente questo posizionamento contribuiscono il lavoro sui *Trusted Node* sviluppato con l'INRiM, per estendere la portata della crittografia quantistica oltre le distanze tipiche delle tratte in fibra, e il progetto Telsy Secure Microchip, nato per realizzare un microcontrollore italiano per applicazioni di sicurezza e poi evoluto verso una micro-piattaforma programmabile *secure-by-design* basata su algoritmi PQC. Nel complesso, Telsy si distingue quindi non solo come utilizzatore di tecnologie quantistiche, ma come attore di industrializzazione capace di connettere ricerca, *telecommunications*, crittografia avanzata e domanda di sicurezza in settori civili, industriali e istituzionali.

Un ruolo differente ma altrettanto significativo è assunto da Almaviva, che presidia soprattutto il versante dell'integrazione sistemica del *quantum* nelle comunicazioni sicure, nella *cybersecurity* avanzata e nelle infrastrutture critiche, con una particolare attenzione al dominio della difesa. Questo posizionamento si è reso particolarmente visibile con *Quantum Agile and Resilient Military Communications* (Q-ARM), progetto coordinato da Almaviva e selezionato nell'*European Defence Fund* 2024 tra le iniziative europee dedicate alle tecnologie quantistiche dirompenti. Q-ARM, che ha una durata di 36 mesi e un budget di circa 5 milioni di euro, punta a sviluppare un sistema di comunicazione *crypto-agile*, *quantum-secure* e di gestione decentralizzata dell'identità per contesti di difesa e infrastrutture critiche, combinando PQC, QKD, *blockchain* per l'identità digitale decentralizzata e infrastrutture ibride in fibra e satellite. Il progetto include inoltre la realizzazione di un simulatore *end-to-end* per modellare la comunicazione quantistica tra satellite e stazione di terra e stimarne le prestazioni. Più che sviluppare una singola piattaforma quantistica, Almaviva opera

[22] https://www.gruppotim.it/en/press-archive/corporate/2025/PR-Telsy-Fortinet-19-November-2025.html

[23] https://www.gruppotim.it/it/archiviostampa/mercato/2024/CS_Telsy_QTI_e_MEO_QKD_Lisbona.html

quindi come integratore e coordinatore industriale, capace di mettere insieme componenti crittografiche, reti di telecomunicazione, simulazione, identità digitale e requisiti di interoperabilità, trasferendo verso il *quantum* competenze già maturate in intelligenza artificiale, *cloud*, *data analytics* e *cybersecurity* verso casi d'uso ad alta criticità istituzionale. Anche la composizione del consorzio Q-ARM conferma questa vocazione: Almaviva guida, infatti, una rete di 10 partner di 7 Paesi europei, che include università, centri di ricerca, piccole e medie imprese e aziende specializzate, con l'obiettivo di costruire una soluzione compatibile con le future architetture digitali della difesa europea. In questo senso, il contributo di Almaviva alla filiera italiana riguarda soprattutto la traduzione delle tecnologie quantistiche in architetture applicative per comunicazioni sicure e resilienti, rafforzando il posizionamento nazionale nei temi della sovranità tecnologica europea.

Su un piano ancora diverso si colloca Rotonium, che rappresenta un caso peculiare perché presidia una traiettoria tecnologica distinta da quella dei grandi sistemi criogenici. L'azienda, fondata nel 2022 in Friuli-Venezia Giulia e incubata a Padova, sviluppa infatti processori quantistici fotonici pensati per essere compatti, a basso consumo e operativi a temperatura ambiente, con un orientamento esplicito verso applicazioni *edge* e contesti operativi mobili o spaziali. Il nucleo della sua proposta è l'impiego dell'*Orbital Angular Momentum* (OAM), dei fotoni per costruire architetture fotoniche più scalabili e sostenibili, capaci di ridurre complessità circuitale, dimensioni e requisiti energetici rispetto ad altre soluzioni quantistiche. In questa prospettiva, Rotonium non punta tanto a replicare i modelli dominanti del *quantum computing*, quanto a proporre acceleratori quantistici modulari e integrabili in ambienti dove peso, ingombro, consumo e robustezza costituiscono vincoli decisivi, come satelliti, piattaforme aerospaziali e sistemi distribuiti. Anche il percorso industriale dell'azienda va in questa direzione: nel 2024 ha raccolto un investimento *seed* da 1 milione di euro[24] per accelerare la ricerca industriale sul proprio processore quantistico fotonico e sviluppare ulteriormente i componenti necessari alla verifica dell'architettura. Nello stesso percorso rientrano sia la roadmap presentata sull'uso di *qudit* fotonici basati su OAM e processi semiconduttori standard, sia l'annuncio del primo processore RP000, descritto come un dispositivo fotonico a 4 qubit operante a temperatura ambiente. Il ruolo di Rotonium nel panorama italiano appare dunque significativo perché contribuisce a diversificare la filiera nazionale oltre il binomio tradizionale tra calcolo criogenico e comunicazione quantistica, aprendo una traiettoria verso soluzioni fotoniche leggere, modulari e a basso assorbimento energetico.

[24] https://www.rotonium.com/post/revolutionizing-quantum-computing-rotonium-s-light-based-technology

Infine, IonQ Italia assume rilievo non solo per il profilo internazionale della casa madre, ma anche perché il suo insediamento si colloca in una fase di rafforzamento della proiezione italiana nel settore, nella quale il Paese sta cercando di tradurre la propria base scientifica in una più stabile capacità industriale, applicativa e infrastrutturale. Nel novembre 2025 IonQ ha nominato Marco Pistoia *Chief Executive Officer* della controllata italiana, affidandogli il compito di ampliare l'accesso ai sistemi quantistici dell'azienda per imprese, istituzioni di ricerca e partner pubblici italiani. Secondo l'impostazione data alla nuova sede, IonQ Italia lavorerà su applicazioni in settori come finanza, energia, aerospazio, difesa, farmaceutica e manifattura avanzata, e porterà in Italia non solo *quantum computing*, ma anche *quantum networking*, *quantum security* e *quantum sensing*. Lo stesso Pistoia continuerà inoltre a guidare a livello globale il gruppo *Special Projects* di IonQ, attivo su sistemi finanziari quantistici, comunicazioni *quantum-safe* e integrazione tra QKD, crittografia *post-quantum* e nuove tecnologie satellitari e di rete. Il profilo concreto dell'iniziativa italiana emerge dal fatto che Roma è stata concepita non come semplice presidio commerciale, ma come vero *hub* tecnologico europeo della società. In interviste successive all'annuncio, Pistoia ha descritto IonQ Italia come una controllata destinata a sviluppare *hardware*, algoritmi, applicazioni, *quantum networking*, crittografia *quantum-safe* e *quantum sensing*, con un piano iniziale di almeno 100[25] assunzioni tra ricercatori, ingegneri e sviluppatori. La scelta di Roma è stata presentata come strategica anche per la volontà di fare dell'Italia la base europea e mediterranea delle future attività del gruppo, con una forte enfasi sul rientro dei talenti italiani e sulla costruzione di una filiera industriale nazionale capace non solo di usare, ma anche di progettare e sviluppare tecnologie quantistiche. A rafforzare ulteriormente questo posizionamento contribuisce la partecipazione di IonQ a Q-Alliance[26], iniziativa annunciata nell'ottobre 2025 in Lombardia e presentata come parte della strategia italiana per le tecnologie digitali e quantistiche. In questo progetto IonQ figura tra i fondatori dell'*hub* quantistico insieme a D-Wave, con l'obiettivo di creare in Italia un centro di eccellenza aperto a ricerca, industria e formazione, capace di sostenere borse di studio, tirocini e programmi di sviluppo delle competenze. In questo senso, il ruolo di IonQ Italia non si limita alla fornitura di capacità computazionale, ma riguarda la costruzione di un presidio industriale e scientifico stabile, collegato sia alla strategia

[25] https://www.repubblica.it/tecnologia/2025/11/22/news/il_colosso_del_quantum_computing_ionq_aprira_una_sede_a_roma_l_ad_pistoia_subito_100_assunzioni-424996299/#:~:text=L'Ad%20Pistoia%3A%20"Subito%20100%20assunzioni",-di%20Arcangelo%20Rociola&text=IonQ%20sbarca%20in%20Italia%20e,primo%20livello%20in%20questa%20tecnologia.

[26] https://nqsti.it/news/q-alliance-nqsti-pronto-fare-la-propria-parte

nazionale sia a una più ampia ambizione di posizionare l'Italia come nodo europeo del cosiddetto "Rinascimento quantistico".

Nel complesso, il panorama europeo delle tecnologie quantistiche appare oggi ben posizionato sul versante della ricerca, del coordinamento istituzionale e delle infrastrutture, ma continua a misurarsi con una sfida decisiva: trasformare il vantaggio scientifico in capacità industriale, valorizzazione economica e controllo della catena del valore. In questo contesto, l'Italia mostra come anche un ecosistema di scala intermedia possa ritagliarsi un ruolo strategico, non tanto attraverso la presenza di un singolo campione nazionale, quanto mediante la progressiva emersione di una filiera articolata in cui convergono programmi pubblici, centri di eccellenza, infrastrutture di ricerca, collaborazioni europee, *startup* ad alta specializzazione e attori industriali capaci di presidiare segmenti diversi ma complementari, dalla comunicazione sicura all'integrazione infrastrutturale, fino allo sviluppo di nuove piattaforme applicative e fotoniche. Proprio la capacità di specializzarsi in segmenti ad alta intensità di conoscenza – come *quantum communication*, metrologia, fotonica e integrazione *HPC-quantum* – e di inserirsi coerentemente nelle architetture europee di lungo periodo costituisce oggi il principale punto di forza della traiettoria italiana.

Conclusioni

La rassegna proposta consente di tornare, in chiusura, alla tensione da cui ha preso le mosse: la distanza tra ciò che la scienza quantistica già consente e ciò che i sistemi industriali e istituzionali riescono effettivamente ad assorbire. I tre piani di analisi attraversati nel contributo possono essere riletti, in fondo, come tre diverse risposte a questo medesimo problema.

Sul piano tecnologico, tale distanza non è uniforme, ma si distribuisce in modo diseguale lungo le tre traiettorie: massima nel calcolo quantistico, dove il divario tra dimostrazione di laboratorio e utilità economica resta ampio; più contenuta nella comunicazione quantistica, la cui prossimità al mercato dipende però dalla capacità di innestarsi su reti e standard preesistenti; quasi colmata nel *sensing*, dove il vincolo si è ormai spostato dalla prestazione fisica all'industrializzazione su scala. Ne deriva che parlare di "maturità quantistica" in termini unitari risulta fuorviante: ciascuna traiettoria si trova in un punto diverso del proprio percorso di traduzione industriale.

Sul piano geopolitico, appaiono altrettante strategie per ridurre quella stessa distanza, ciascuna con un punto di leva differente: il capitale privato e le piattaforme *cloud* negli Stati Uniti, la pianificazione centralizzata e la mobilitazione di risorse pubbliche in Cina, il coordinamento istituzionale e infrastrutturale in Europa. Non si tratta quindi di

modelli più o meno avanzati lungo un'unica scala, ma di architetture che presidiano in modo diverso il passaggio dalla ricerca alla capacità industriale, ed è proprio su quel passaggio che si gioca il rispettivo vantaggio competitivo di lungo periodo.

È su questo sfondo che il caso italiano acquista il proprio significato più preciso. Più che per la dimensione assoluta del proprio sistema, l'Italia rileva per il modo in cui sta affrontando il nodo della traduzione industriale: non attraverso la scommessa su un'unica tecnologia o su un singolo campione, ma costruendo le condizioni – infrastrutturali, imprenditoriali e di *governance* – che rendono quella traduzione possibile. È un percorso ancora aperto, il cui esito dipenderà meno dalla qualità della ricerca, che resta un punto di forza ormai acquisito, e più dalla continuità delle politiche pubbliche, dalla disponibilità di capitale paziente e dalla capacità di trattenere competenze. In questo senso, la traiettoria quantistica italiana si configura oggi soprattutto come una scommessa sulle proprie condizioni abilitanti, prima ancora che sui singoli risultati.

Appendice: tabella riassuntiva delle sigle utilizzate

Sigla	***Definizione***
BB84	Bennett-Brassard 1984 (protocollo di Quantum Key Distribution)
DV-QKD	Discrete Variable Quantum Key Distribution
GNSS	Global Navigation Satellite System
HPC	High-Performance Computing
OAM	Orbital Angular Momentum
PQC	Post-Quantum Cryptography
PRNG	Pseudo Random Number Generator
QCaaS	Quantum Computing as a Service
QKD	Quantum Key Distribution
QPU	Quantum Processing Unit
QRNG	Quantum Random Number Generator
SPD	Single-Photon Detector
UCP	Unit Commitment Problem
VPN	Virtual Private Network

Bibliografia

3. Central Committee of the Communist Party of China, *The Outline of the 14th Five-Year Plan for Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China*, Pechino, 2021.
4. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Quantum Europe Strategy: Quantum Europe in a Changing World*, COM(2025) 363 final, Bruxelles, 2 luglio 2025.
5. Commissione europea, *The future is quantum: EU countries plan ultra-secure communication network*, comunicato stampa, Digital Assembly, Bucarest, 13 giugno 2019.
6. Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2021/1173 del Consiglio del 13 luglio 2021 relativo all'istituzione dell'impresa comune per il calcolo ad alte prestazioni europeo e che abroga il regolamento (UE) 2018/1488*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L 256, 19 luglio 2021, pp. 3–51.
7. ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, *Post-Quantum Cryptography – Integration Study*, ENISA Publications, ottobre 2022, ISBN 978-92-9204-590-6, DOI 10.2824/151162.
8. ENISA – European Union Agency for Cybersecurity, *Post-Quantum Cryptography: Current State and Quantum Mitigation*, ENISA Publications, maggio 2021, ISBN 978-92-9204-468-8, DOI 10.2824/92307.
9. ETSI – European Telecommunications Standards Institute, ISG QKD, *Quantum Key Distribution (QKD); Protocol and Data Format of REST-based Key Delivery API*, ETSI GS QKD 014 V1.1.1, Sophia Antipolis, febbraio 2019.
10. European Quantum Flagship – Strategic Advisory Board, *Strategic Research and Industry Agenda 2030: Roadmap and Quantum Ambitions over this Decade (SRIA 2030)*, Bruxelles, 14 febbraio 2024.
11. Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale, *Strategia Italiana per le Tecnologie Quantistiche*, Roma, 5 settembre 2025.
12. National Institute of Standards and Technology (NIST), *Module-Lattice-Based Key-Encapsulation Mechanism Standard*, Federal Information Processing Standards Publication FIPS 203, U.S. Department of Commerce, Gaithersburg (MD), 13 agosto 2024, DOI 10.6028/NIST.FIPS.203.

13. National Quantum Coordination Office, Executive Office of the President of the United States, *National Quantum Initiative: Fact Sheet*, Washington (DC), aprile 2022.

14. NQSTI – Istituto Nazionale di Scienze e Tecnologie Quantistiche, *Quantum for Italy*, a cura di G. R. Greco, Edizioni Saletta dell'Uva, Caserta, 2025.

La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025)*

Carlo Fusaro[**]

TITOLO (IN INGLESE): THE CONSTITUTION AND ITS AMENDMENTS (1948-2025)

ABSTRACT (IN INGLESE): The article reconstructs the amendments to the Italian Republican Constitution from 1948 to 2025, distinguishing between enacted revisions and reform proposals and identifying the main phases of Italian constitutional reform. Drawing on a quantitative review of the twenty constitutional revision laws and the 2,701 bills submitted to Parliament, it shows that changes have mainly affected the second part of the Constitution, especially Parliament and Title V, while the questions of symmetric bicameralism and the form of government remain substantially unresolved. The analysis highlights the transition from broad reform projects, culminating in the failed referendums of 2006 and 2016, to a piecemeal and fragmented reform strategy. The nineteenth parliamentary term confirms this trend, while addressing major issues such as the premiership reform, the separation of judicial careers and the special status of Rome as the capital city. The concluding assessment is that the Constitution has been extensively amended at its margins yet remains difficult to reform where the most important institutional issues are concerned.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Il contributo ricostruisce le modificazioni della Costituzione repubblicana dal 1948 al 2025, distinguendo tra revisioni approvate e proposte e individuando le principali fasi del riformismo costituzionale italiano. Attraverso una ricognizione quantitativa delle venti leggi di revisione e dei 2.701 progetti presentati alle Camere, mostra come le modifiche abbiano inciso soprattutto sulla seconda parte della Costituzione, con particolare riguardo al Parlamento e al titolo V, mentre le questioni del bicameralismo paritario e della forma di governo restano sostanzialmente irrisolte. L'analisi evidenzia il passaggio dai tentativi organici di riforma, culminati nei fallimenti referendari del 2006 e del 2016, a un riformismo puntuale e frammentario. La XIX

---

[*] Il contributo è stato sottoposto a *single blind peer review. Saggio scritto espressamente per gli "Scritti in memoria di Cecilia Corsi", in corso di pubblicazione. Ringrazio i curatori per consentirne la pubblicazione anticipata. Cecilia Corsi non si appassionò mai al tema delle riforme istituzionali e nutrì sempre un marcato scetticismo verso certi slanci riformatori, dei quali tendeva a sottolineare più le problematicità che le supposte potenzialità. Nondimeno, desidero partecipare al ricordo della collega e amica proponendo un'analisi delle modificazioni costituzionali proposte e approvate dal 1948 a oggi. Il saggio, precedente il referendum costituzionale 2026, aggiorna inoltre un contributo pubblicato dieci anni fa sul tema delle riforme istituzionali ed è integrato da nuove tabelle sulla progettazione costituzionale.*

[**] *Già professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Firenze.*

legislatura conferma tale tendenza, pur affrontando temi di grande rilievo, quali il premierato, la separazione delle carriere e lo status di Roma Capitale. Il bilancio conclusivo è quello di una Costituzione ampiamente modificata ai margini, ma ancora difficilmente riformabile nei nodi istituzionali più rilevanti.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Dalla Costituzione approvata il 22 dicembre 1947 al testo attuale; 3. Le diverse fasi del riformismo costituzionale; 4. Dal fallimento delle grandi riforme al riformismo puntuale della XIX legislatura; 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Gli ordinamenti costituzionali sono cosa viva. Con rare eccezioni ancorati a più o meno dettagliate carte costituzionali scritte mutano tuttavia incessantemente per l'evolversi delle prassi, delle interpretazioni, della giurisprudenza. Metro e parametro resta in ogni caso il testo scritto: che a sua volta conosce modificazioni formali, vuoi perché la sua capacità di adattamento interpretativo viene giudicata dalle forze politiche in Parlamento e nella società, magari solo in parte, esaurita; vuoi perché quelle stesse forze giudicano necessario promuovere o certificare mutamenti considerati utili ed opportuni. Naturalmente ogni ordinamento procede a modo suo. Le vicende dell'ordinamento costituzionale italiano e della costituzione sul quale esso si fonda non fanno eccezione. Questo scritto si ricollega a un precedente lavoro[1] ed è dedicato a ragionare sulle modificazioni alla Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948: quelle apportate effettivamente e quelle proposte secondo strategie che nel tempo sono via via a loro volta cambiate, con particolare riferimento all'ultimo decennio (2015-2025).

2. Dalla Costituzione approvata il 22 dicembre 1947 al testo attuale

La seduta dell'Assemblea Costituente per l'approvazione finale della Costituzione si tenne il 22 dicembre 1947.

Dei 139 articoli votati allora, ne rimangono oggi 134[2]. Le leggi di revisione sono state 20 ed hanno inciso su 34 articoli (a parte i cinque abrogati), in alcuni casi modificandoli più volte. Le prime leggi di revisione furono approvate nel 1963, quindici anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione; una nel 1967; quattro fra il 1989 e il 1993; cinque

[1] C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», anno LXV, 2015, n. 2, pp. 431-555.
[2] Gli articoli 115, 124, 128, 129 e 130 furono abrogati dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

fra il 1999 e il 2001; altre tre nel 2003, 2007 e 2012; ben cinque in meno di tre anni fra il 2020 e il 2023.

Un quarto del testo, dunque, quantitativamente parlando, non è più quello del 1948. A veder meglio, i principi fondamentali (artt. 1-12) hanno conosciuto una sola modificazione; la prima parte (artt. 13-54) ha subito cinque modifiche, pari a poco meno del dieci per cento; mentre sono stati modificati trentatré degli 87 articoli della seconda parte, quasi il quaranta per cento. Alcuni sono stati modificati più volte: fra questi, quattro volte il 57 (composizione del Senato); tre volte il 56 (composizione della Camera) e il 119 (finanza regionale e locale). Il grosso delle modifiche, anche sul piano quantitativo, ha riguardato il titolo V, integralmente cambiato (art. 133 escluso), a seguito delle due revisioni del 1999 e del 2001 prima, e di successive integrazioni (nel 2012 e nel 2022) poi.

Tab. 1 - Cronologia delle modificazioni apportate al testo costituzionale del 1948

Anno (legisl.)	Articoli modificati	Oggetto
1948-1962	Nessuna modificazione (15 anni)	
1963 (IV)	Art. 56, Art. 57, Art. 60; Art. 57, Art. 131	***Composizione fissa delle Camere, durata del Senato*** ***Istituzione della regione Molise***
1964-1966	Nessuna modificazione (3 anni)	
1967 (IV)	Art. 135	***Durata dei giudici Corte, estrazione a sorte dei membri aggiuntivi (processo penale costituzionale)***
1968-1988	Nessuna modificazione (20 anni)	
1989 (X)	Art. 96, Art. 134, Art. 135	***Reati ministeriali alla giustizia ordinaria***
1990	Nessuna modificazione (1 anno)	
1991 (X)	Art. 88	***Semestre bianco (eccezione)***
1992 (X)	Art. 79	***Amnistia e indulto (maggioranza aggravata)***
1993 (XI)	Art. 68	***Abolizione dell'autorizzazione a procedere***
1994-1999	Nessuna modificazione (6 anni)	
1999 (XIII)	Art. 111 Art. 121, Art. 122, Art. 123, Art. 126	***Giusto processo*** ***Riforma della forma di governo regionale***
2000 (XIII)	Art. 48	***Effettività del voto dei cittadini residenti all'estero***
2001 (XIII)	Art. 56, Art. 57 Art. 114, Art. 115, Art. 116, Art. 117, Art. 118, Art. 119, Art. 120, Art. 123, Art. 124, Art. 125, Art. 127, Art. 128, Art. 129, Art. 130, Art. 132	***Istituzione delle circoscrizioni estero*** ***Riforma del titolo V su regioni ed enti locali***
2002	Nessuna modificazione (1 anno)	
2003 (XIV)	Art. 51	***Pari opportunità fra donne e uomini***
2004-2006	Nessuna modificazione (3 anni)	
2007 (XV)	Art. 27	***Abolizione completa della pena di morte***
2008-2011	Nessuna modificazione (4 anni)	
2012 (XVI)	Art. 81, Art. 97, Art. 117, Art. 119	***Finanza pubblica: equilibrio di bilancio***
2013-2019	Nessuna modificazione (7 anni)	
2020 (XVIII)	Art. 56, Art. 57, Art. 59	***Riduzione del numero dei deputati e dei senatori***
2021 (XVIII)	Art. 58	***Elettorato attivo del Senato alla maggiore età***
2022 (XVIII)	Art. 9, Art. 41	***Tutela dell'ambiente***
2022 (XIX)	Art. 119	***Peculiarità delle isole***
2023 (XIX)	Art. 33	***Valore dell'attività sportiva in tutte le sue forme***
2024- ad oggi	Nessuna modificazione	

Più in dettaglio, ecco cosa è cambiato nei 77 anni dal 1948 al 2025 (v. Tab. 1). I principi fondamentali e la prima parte della Costituzione sono stati modificati (*rectius*, integrati): all'art. 9 (aggiunto un comma 3 sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, nonché sulla tutela degli animali, 2022); all'art. 27 (non è ammessa – in alcun caso – la pena di morte, 2007); all'art. 33 (aggiunto un comma sul riconoscimento del valore educativo dello sport, 2023); all'art. 41 (subordinazione dell'iniziativa privata alla tutela della salute e dell'ambiente, 2022); all'art. 48 (istituzione della circoscrizione Estero ed esercizio effettivo del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, 2000); all'art. 51 (promozione delle pari opportunità fra donne e uomini, 2003). Come si vede, dopo che per oltre cinquanta anni un consenso largamente maggioritario aveva sempre escluso i principi fondamentali e l'intera parte prima da qualsiasi anche minima revisione, specie dal 2022, il Parlamento si è sbizzarrito in aggiornamenti, invero non imposti dal contesto giurisprudenziale[3]. Infatti, non si registrano modifiche fino al 2000 e quattro su sei sono del biennio.

La seconda parte della Costituzione, come si è già detto, è stata modificata in ben 33 articoli per un totale di 43 emendamenti[4]: l'art. 56 (composizione della Camera dei deputati) è stato modificato a tre riprese (1963, 2001 e 2020); l'art. 57 (composizione del Senato della Repubblica) è stato modificato quattro volte (è il record: 1963, 1963, 2001 e 2020); l'art. 58 (equiparazione dell'elettorato attivo alla maggiore età, 2021); l'art. 59 (numero massimo dei senatori a vita, 2020); l'art. 60 (equiparazione della durata delle due Camere a cinque anni, 1963); l'art. 68 (abolizione dell'autorizzazione a procedere contro i parlamentari, 1993); l'art. 79 (maggioranza iperqualificata per le leggi di amnistia e indulto, 1992); l'art. 81 (introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, 2012); l'art. 88 (divieto di scioglimento delle Camere nel semestre bianco escluso in caso di coincidenza con la fine della legislatura, 1991); l'art. 96 (abolizione della giustizia costituzionale per i reati ministeriali, 1989); l'art. 97 (obbligo di bilanci in equilibrio e sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento UE, 2012); l'art. 111 (giusto processo, 1999); (la forma di governo regionale, 1999) e il resto del titolo V (artt. dal 114 al 132, con soppressione degli artt. 124, 128, 129, 130, 2001; l'art. 134 (attribuzioni della Corte costituzionale: soppressione del riferimento alle accuse promosse contro i ministri, 1989); l'art. 135 (durata dei giudici costituzionali e composizione della Corte nei giudizi di accusa contro il presidente della Repubblica, 1967 e 1989).

[3] Unica eccezione, la l. cost. 21 giugno 1967, n. 1 che, prudentemente, senza rimaneggiare il testo costituzionale, aveva escluso dal divieto di estradizione, ancorché espressamente rafforzato nel caso di reati politici, i delitti di genocidio (non applicazione dell'art. 10, ultimo comma, e dell'art. 26, ultimo comma).
[4] Si aggiungono tre interventi sulle disposizioni transitorie e finali (v. più avanti la Tab. 4 nel par. 4).

Può essere utile dare un'occhiata alla tabella cronologica riassuntiva. Si nota che le 49 modificazioni in 20 leggi di revisione costituzionale sono state varate nel corso di soli 16 anni su 77. Si nota inoltre che le riforme istituzionali vere e proprie[5] hanno riguardato due titoli della parte seconda della Costituzione: il I sul Parlamento e il V sulle Regioni, le province, i comuni (per un totale di 36 modificazioni su 49). A queste si possono aggiungere due temi: la giustizia penale costituzionale (per altre quattro modificazioni) e la disciplina della finanza pubblica (quattro nella stessa legge). Infine, un recente sviluppo è dato da una serie di discutibili emendamenti manifesto a integrazione (più che a modificazione) della parte prima e perfino dei principi fondamentali.

3. Le diverse fasi del riformismo costituzionale

Consultando la Tab. 1 si rilevano inoltre, *ictu oculi*, le diverse fasi riformatrici che si sono susseguite: anni Sessanta del Ventesimo secolo (IV legislatura), ultimo decennio del Ventesimo secolo (X e XI legislatura), primo decennio del Ventunesimo (XIII-XV legislatura), secondo e terzo decennio (XVI, XVIII e XIX legislatura). La gran parte delle modificazioni si registrano a partire dal 1999, cioè negli ultimi 25 anni.

Alcune ulteriori tabelle consentono di approfondire le valutazioni sui cambiamenti costituzionali. Ne presento quattro: la Tab. 2 sul numero complessivo dei progetti di revisione presentati nei due rami del Parlamento, suddivisi per legislatura e titolari dell'iniziativa; la Tab. 3 con l'elenco cronologico (anno per anno) degli articoli di cui è stata proposta revisione dal 1950[6] ad oggi; la Tab. 4 contenente le proposte di revisione di disposizioni transitorie e finali (escluse dal computo nelle tabelle precedenti); la Tab. 5, infine, con l'elenco dei progetti di revisione costituzionale d'iniziativa governativa[7].

Dalla Tab. 2 si evince che, tenendo conto dei soli progetti di legge di revisione in senso stretto, escludendo cioè le "altre leggi costituzionali" e anche quelle riguardanti le disposizioni transitorie e finali, sono stati presentati alle Camere al settembre 2025 (in 77 anni) 2.701 progetti: 41 da parte di regioni, 20 d'iniziativa popolare, 27 dal governo

[5] Considero vere e proprie «riforme istituzionali» le innovazioni che incidono sul funzionamento del sistema politico-istituzionale, non qualsiasi innovazione del testo costituzionale (ma su questo più avanti).
[6] Non ci furono proposte di revisione fino al 1950: la prima fu l'AC 1168 del 17 marzo 1950 e riguardò l'art. 27, quarto comma («Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra»). Proposta dal deputato democristiano Florestano Di Fausto, intendeva estendere la deroga al divieto ai casi di reati gravissimi contro i minori. Il legislatore di 57 anni dopo sarebbe andato in direzione opposta, sopprimendo qualsiasi deroga.
[7] Le tabelle di questo articolo costituiscono mie elaborazioni sulla base dei dati raccolti da Luca Stroppiana, che ringrazio anche per i numerosi suggerimenti e per le correzioni di alcune mie sviste. Gli eventuali errori residui sono tutti colpa mia.

(tutti gli altri, 2.613 d'iniziativa parlamentare). La media è di oltre 35 proposte all'anno: in realtà furono pochissime nelle prime cinque legislature (1948-1972), solo 60 in 25 anni. Una vera e propria esplosione si registra a partire dall'XI legislatura: non a caso la legislatura della crisi del sistema politico-istituzionale della prima fase repubblicana (anni 1992-1994). Si registrano 173 progetti in due anni, pochi meno per anno nelle successive XII e XIII legislatura (1994-2001): rispettivamente 74 e 85 ogni anno.

Tab. 2 - Numero dei progetti di revisione del testo della Costituzione presentati (e approvati dal Parlamento) [1948-2025]

Leg.	Anni	n.	Cam	Sen	Tot	Index	Reg	Pop	Gov	Approvati e contenuto
I	1948-1953	5	2	-	2	0.4	-	-	-	
II	1953-1958	5	3	3	6	1.2	-	-	1	
III	1958-1963	5	3	4	7	1.4	-	-	1	Composizione e durata delle Camere
IV	1963-1968	5	9	6	15	3.0	-	-	2	Istituzione della regione Molise, durata del mandato dei giudici della Corte cost.
V	1968-1972	4	19	11	30	7.5	-	-	-	
VI	1972-1976	4	38	8	46	11.5	-	1	-	
VII	1976-1979	3	31	13	44	14.7	-	1	-	
VIII	1979-1983	4	34	17	51	12.8	-	-	-	
IX	1983-1987	4	40	27	67	16.8	4	1	-	
X	1987-1992	5	82	50	132	26.4	-	-	4	Reati ministeriali, semestre bianco, amnistia e indulto
XI	1992-1994	2	125	48	173	86.5	12	-	1	Immunità parlamentari
XII	1994-1996	2	88	59	147	73.5	3	-	1	
XIII	1996-2001	5	262	163	425	85.0	3	2	3	Forma di governo reg., giusto processo, voto estero, circ. estere, riforma titolo V (confermata nella XIV legislatura)
XIV	2001-2006	5	177	112	289	57.8	12	3	2	Parità di genere, riforma parte II (bocciata al referendum nella XV legislatura)
XV	2006-2008	2	116	73	189	94.5	1	-	1	Pena di morte in tempo di guerra: divieto
XVI	2008-2013	5	209	175	384	76.8	1	2	6	Finanza pubblica e pareggio di bilancio
XVII	2013-2018	5	175	142	317	63.4	3	5	2	Superamento del bicameralismo paritario e titolo V (bocciata al successivo referendum)
XVIII	2018-2022	4	139	117	256	64.3	2	4	-	Riduzione dei parlamentari, elettorato attivo per il Senato, ambiente, insularità (promulgata nella XIX legislatura)
XIX	2022-2025	(3)	73	48	121	40.3	-	1	3	Sport in costituzione
	Tot.	**77**	**1.625**	**1.076**	**2.701**	**35.1**	**41**	**20**	**27**	

Legenda: Index indica il rapporto fra il totale dei pdl costituzionali presentati diviso per il numero di anni della legislatura; nel corso della V legislatura è stata approvata la legge 352/1970 che ha disciplinato il referendum confermativo costituzionale (in precedenza qualsiasi progetto di legge costituzionale necessitava del voto favorevole dei due terzi dei deputati e dei due terzi dei senatori); la XIX legislatura è la prima dopo la riduzione del numero dei componenti delle due Camere; nella tabella è indicato il numero delle iniziative popolari, regionali, governative: si intende che tutte le altre sono iniziative parlamentari. Fino al 1970-71 non c'erano regioni a statuto ordinario. La Tabella censisce *solo* le iniziative volte a modificare il testo della Costituzione (non le "altre leggi costituzionali"); sono parimente escluse le proposte di modifica delle disposizioni transitorie e finali.

Dopo una legislatura di progettazione più contenuta (la XIV, 2001-2006, con 58 proposte all'anno), il picco è raggiunto nella XV (2006-2008) con quasi 100 progetti ogni anno. Va detto che le legislature brevi presentano medie più alte a causa dell'impatto del primo anno di legislatura: non solo in materia costituzionale ma in tutti gli ambiti, l'avvio di legislatura è il periodo in cui viene presentato il maggior numero di progetti di iniziativa parlamentare (che sono la gran parte come abbiamo visto) sia per una sorta di gara dei parlamentari ad essere i primi nella presentazione sia per la tendenza a riproporre sistematicamente i progetti presentati nel corso della precedente legislatura dal medesimo parlamentare o anche da altri presentatori (magari dello stesso gruppo). Le legislature successive (XVI, XVII, XVIII e XIX) segnano un calo significativo (nei primi tre anni della attuale legislatura sono stati presentati nelle due Camere solo 40 progetti per anno: un calo attribuibile anche alla drastica riduzione del numero dei parlamentari da 945 elettivi a 600).

Se poi si prende in considerazione l'oggetto delle proposte di revisione negli anni (ovvero gli articoli del testo costituzionale di cui è stata proposta la modifica o l'abrogazione o l'aggiunta) si vede parimenti (con rare eccezioni) il riproporsi del medesimo schema: in genere il primo anno di legislatura è quello in cui si affolla il maggior numero di proposte con progressiva riduzione annua man a mano che la legislatura procede e poi si avvia alla conclusione. Al riguardo l'eccezione più significativa è la XIII legislatura, quella segnata dai lavori della Commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema. Essa operò fra 1997 e 1998: e infatti il maggior numero di proposte di modificazione si colloca non all'inizio di legislatura (1996), ma nell'anno di istituzione della Bicamerale (1997).

Considerando la tripartizione della Costituzione (principi fondamentali, artt. 1-12; parte I, diritti e doveri dei cittadini, artt. 13-54; parte II, ordinamento della Repubblica, artt. 55-139), i principi fondamentali sono stati oggetto di proposte di riforma in misura comparativamente meno limitata di quanto si possa immaginare: la prima proposta risale al 1972 e riguardava gli artt. 7 ed 8 (e 19) per la parità fra tutte le confessioni religiose sulla base di intese, con abrogazione del Concordato[8]. È interessante notare che le proposte relative a questa coppia di articoli nel senso dell'abrogazione del Concordato sono state regolarmente ripresentate fino al 1987: una ventina di anni dopo altre proposte di revisione di questi articoli sono invece andate in direzione ideologicamente opposta nel senso di non toccare il Concordato ma anzi introdurre riferimenti alle asserite radici giudaico-cristiane dell'Italia (nello stesso senso anche

[8] AC 4033 del 23 febbraio 1972, presentato da Lelio Basso (Partito socialista di unità proletaria), con una relazione di 19 pagine.

proposte di modifiche dell'art. 1). Pure interessante osservare che di tutti i primi dodici articoli quello di cui è stato più frequentemente proposta la modifica (dal 1987 in ben 29 anni su 34, praticamente ogni anno) è stato l'art. 9, non a caso infine modificato nel 2022 con inserimento del comma sulla tutela dell'ambiente[9].

Quanto alla parte I, abbiamo visto che alla modifica dell'art. 27 era stata dedicata la prima proposta di revisione mai presentata in Parlamento. Si dovrà poi attendere il 1967 per una seconda proposta, relativa all'art. 48 (diritto di voto): si tratta di uno degli articoli maggiormente oggetto di attenzione riformatrice, poi emendato in una sola occasione, per consentire l'esercizio del diritto di voto a distanza per i residenti all'estero[10]. Il grosso delle proposte di emendamento si registra negli anni Novanta del secolo scorso. Elettorato a parte, gli articoli più frequentemente oggetto di proposte di modifica sono stati, nell'ordine, l'art. 53 (diritti del contribuente); il 41 (sull'iniziativa economica e i suoi limiti); il 27 (sulla responsabilità penale e la pena di morte, v. sopra); il 33 sulla scuola (quello emendato più di recente, aggiungendo un comma sul riconoscimento del valore educativo dello sport[11]); l'art. 32 (sulla salute); l'art. 21 (per aggiornare la tutela della libertà di manifestazione del pensiero, in ultimo prevedendo, talora con l'aggiunta di un art. 21-bis, il c.d. diritto ad internet). Nel complesso, peraltro, la Parte I ha visto un numero relativamente limitato di proposte di modificazione. Del resto, proprio nel periodo di maggiore ansia riformatrice, quando sembrava essersi coagulato un consenso generalizzato nei confronti di riforme organiche (i trent'anni dal 1983, prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi, al no referendario alla riforma Renzi-Boschi nel 2016, passando per altre due Bicamerali, De Mita-Iotti e D'Alema, e un'altra riforma approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria, la riforma Berlusconi del 2005-2006), si era parimenti consolidato l'impegno, non solo politico ma espressamente previsto in testi normativi, a limitare il processo riformatore alla sola Parte II[12].

In effetti se si pone attenzione alle venti revisioni effettivamente approvate ed entrate in vigore (v. sopra) si vede che fino al 2000 (art. 48) nessun articolo della Parte I è stato modificato; fino al 2022 nessun articolo incluso fra i principi fondamentali lo è stato

[9] L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.
[10] L. cost. 17 gennaio 2000, n. 1. Le ulteriori modifiche proposte hanno riguardato nel tempo il riconoscimento del diritto di voto amministrativo e referendario agli stranieri (questa iniziativa deve aver raccolto certamente il consenso di Cecilia Corsi), il voto ai diciottenni e poi ai sedicenni.
[11] L. cost. 26 settembre 2023, n. 1.
[12] Si vedano la l. cost. 1/1993 (che escludeva anche il titolo IV, sezione II) e la l. cost. 1/1997. Si potrebbe aggiungere il progetto del governo Letta (AS 813 del 2013), che però non fu approvato.

(poi, l'art. 9)[13]. Sono invece cambiati (o sono stati abrogati) 34 articoli della Parte II. L'analisi dei 2.701 progetti di revisione di cui alla Tab. 3, integrata dall'analisi dell'elenco delle singole proposte, conferma puntualmente il prevalente impegno manifestato attraverso le proposte di revisione costituzionale all'ordinamento della Repubblica: rispetto al quale si mostrava di percepire l'esigenza di un miglior rendimento. Solo il titolo VI sulle garanzie costituzionali, nonostante un certo numero di proposte relative alla disciplina del procedimento di revisione (art. 138, specie in relazione ai quorum richiesti e al referendum confermativo), risulta oggetto di un'attenzione relativamente contenuta. Per il resto emerge con nitidezza il moltiplicarsi degli sforzi riformatori dedicati ai titoli I e V, su un piano di quasi matematica equipollenza quantitativa: in poche parole, le arcinote e irrisolte questioni (a) del bicameralismo paritario indifferenziato e (b) dei rapporti Stato-autonomie locali con particolare riferimento alle competenze regionali.

Tab. 3 - Elenco cronologico degli articoli di cui è stata proposta la modifica nelle proposte di revisione presentate in Parlamento (1948-2025)

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
1948	I	-	-
1949	I	-	-
1950	I	**27.4, 72.3**	-
1951	I	-	-
1952	I	-	-
1953	I	-	-
1953	II	-	-
1954	II	-	-
1955	II	-	-
1956	II	**Titolo V**	-
1957	II	**83 + 59, 74, 87, 135**	**57, 58, 59, 60, 88**
1958	II	**116, 131**	-
1958	III	**Titolo V**	**57, 59, 60, 131**
1959	III	**116, 131**	-
1960	III	-	-
1961	III	**56**	-
1962	III	-	-
1963	III	-	**56**
1963	IV	**55.2, 72, 85, 88**	**131, 135**
1964	IV	-	**85.1, Titolo V**
1965	IV	**83**	-
1966	IV	**Titolo V**	**68**
1967	IV	**48, 59, 68, 85.1**	**85, 88, 135**
1968	IV	-	-
1968	V	**42, 48.1, 55.2, 56.2, 58, 68, 72, 83, 85.1, Titolo V,**	**68, 85, 86, 88**
1969	V	**48.1, 56.2, 85, 88, 133**	**7, 8, 83, 84, 85, 134**
1970	V	-	-
1971	V	**27, 57, 68, 79, 96, 104, 105, 107**	**64.3**
1972	V	**7, 8, 19**	**83**

[13] Come si è già visto al par. 2, le altre poche modifiche ai primi 54 articoli della Costituzione hanno riguardato gli artt. 27, 33, 41 e 51: pena di morte, sport, ambiente e salute come limiti all'iniziativa economica, promozione della parità di genere.

1972	VI	**48, 56, 57, 58, 64.3, 68, 83, 85, 86, 96**	**48, 56, 57, 68, 79, 83, 84, 85, 86.1, 88, 134**
1973	VI	**59**	**-**
1974	VI	**27, 48, 56, 58, 59, 72, 104, 131, 135**	**-**
1975	VI	**28, 55, 56, 57, 58, 59, 70, 72, 73, 74, 77, 81.1, 82, 94.3**	**-**
1976	VI	**-**	**-**
1976	VII	**28, 48, 56, 57, 58, 59, 68, 70, 74, 77, 82, 83, 85, 86, 88, 96, 126, 131**	**56, 57, 68, 70, 72, 73, 81.1, 82, 83, 85, 88, 94.3, 134**
1977	VII	**27, 75, 96, 103, 138**	**-**
1978	VII	**56, 58, 83, 84, 85, 86, 88, 117**	**58, 85, 88, 92.2, 114, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133**
1979	VII	**7, 8, 96**	**96**
1979	VIII	**56, 58, 68, 83, 84, 85, 86, 88, 96, 114, 117, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133**	**37, 56, 58, 68, 85, 88, 92, 96, 114, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133**
1980	VIII	**32, 48, 77, 80, 83, 85, 87, 90, 91, 96, 104, 117, 135**	**70, 72, 73, 81.1, 82, 94.3**
1981	VIII	**40, 75, 77, 83, 85, 88, 96, 114, 118, 119, 128, 132, 133, 134, 138**	**90, 96, 135**
1982	VIII	**37, 56, 58, 68, 99**	**71, 75, 114, 118, 119, 128, 132, 133**
1983	VIII	**100**	**-**
1983	IX	**48, 68, 77, 80, 83, 85, 86, 87, 96**	**58, 68, 70, 72, 73, 75, 81.1, 82, 83, 85, 90, 91, 94.3, 96, 104, 134, 135**
1984	IX	**7, 8, 27, 48, 56, 57**	**90, 96, 114, 118, 119, 128, 130, 132, 133, 134, 135**
1985	IX	**Unicam, 81, 83, 85, 88, 100, 116, 117, 118, 119, 129, 133**	**99, 116, 117, 118, 119, 129, 133**
1986	IX	**Parte I, 11, 39, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 70, 72, 74, 75, Bicam., 81, 82, Pdr, Governo, Titolo IV, Titolo V,**	**55, 56, 57, 59, 60, 70, 71, 72, 75, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 94**
1987	IX	**56, Bicam.**	
1987	X	**7, 8, 9, 21, 24, 29, 32, 36, 37, 39, 40, 41, 48, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 68, 69, 70, 72, 75, 77, 80, 81, 82, 83, 85, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 100, Titolo IV, Titolo V, 134, 135**	**7, 8, 11, 56, 57, 58, 59, 60, 68, 70, 71, 72, 75, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 90, 93, 94, 96, 99, 134, 135**
1988	X	**2, 9.2, 17, 18, 32.1, 36, 37, 49, 50, 51, 54, 56, 57, 58, 68, 70, 74, 75, 114, 138**	**48, 50, 51, 54, 56, 57, 59, 70, 72, 73, 77, 79, 80, 82, 85, 88, 90, 94, 96, 104, 105,126, 127, 135**
1989	X	**17, 18, 36, 39, 48, 50, 51, 54, 58, 66, 68, 77, 79, 104.4 e 6, 114, 129**	**2, 3, 29, 30, 31, 36, 37, 39, 79, 118**
1990	X	**9, 11, 24, 32, 75, 83, 85, 88, 94**	**9, 24, 32, 66, 97**
1991	X	**56, 57, 64, 75, 77, 81, 83, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 104, 138**	**24, 64, 81.3-4, 83, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 138**
1992	X	**4-bis, 47-bis, 53, 97, 81, 132**	**4**
1992	XI	**1, 2, 4-bis, 9, 10, 11, 17, 18, 24, 27, 32, 36, 37, 39, 40, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, Bicam., Senato reg., 60, 62, 64, 68.2 e 3, 69, 70, 70-bis, 72, 72-bis, 75, 77-bis, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 92, 93, 94, 94-bis, 95, 95-bis, 97, 98, 100, 101, 104, Titolo V, 138**	**2, 3, 9, 21, 24, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 49, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 65, 68, 69, 70, 72, 73, 81, 83, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 104, 105, Titolo V, 122, 127, 128, 138**
1993	XI	**4-bis, 9, 11, 21, 24, 38, 41, 42, 47, 48, 53, 56, 57, 60, 66, 68, 69, 73, 75, 80, 82, 88, 92, 93, 94, 95, 96-bis, 101, 102, 104, 107, 114, 117, 122, 131, 133-bis, 135, 138.3**	**5, 48, 53, 56, 57, 59, 60, 68, 70, 71, 72, 73, 77, 79, 94, 95, Titolo V, 135, 138.3**
1994	XI	**53, 81, 100, Parte II Cost. (progetto Comm. Bicamerale De Mita-Iotti)**	**Parte II Cost. (progetto Comm. Bicamerale De Mita-Iotti)**
1994	XII	**Rep. federale (Costituz. interam. nuova), 9, 17, 18, 36, 39, 48, 49, 50, 53, 54, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 66, 72, 73, 77, 81, 83, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 116, 117, 122, 128, 131, 133-bis**	**2, 3, 9, 21, 21-bis, 24, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 48, 51, 53, 58, 59, 60, 69, 70, 77, 78, 81, 82, 83, 92, 93, 94, 95, 97, 98-bis, Titolo IV, 102, 103, 104, 106, Titolo V, 122, 127, 136, 137, Parte II**
1995	XII	**11-bis, 12, 13-bis, 33, 38, 47, 48, 52, 53, 56, 57, 60, 64, 66, 74, 75, 75-bis, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, Titolo V, 116, 117-bis, 131, 132, 132-bis, 134, 135, 136, 138**	**Rep. federale (Cost. interam. nuova), 2, Bicam., 48, 56, 57, 58, 65, 68, 71, 75, 77, 83, 84, 85, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 104, 122, 131, 135, 138**
1996	XII	**2, 56, 58, 66, FdG presid., Bicameralismo**	**Parte II**
1996	XIII	**1, 2, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 36, 39, 44, 48, 49, 50, 52, 53, 54, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 66, 71, 72, 75, 75-bis, 77, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 94, 95, 97, 102, 104, 106, 114, 116, 117, 117-bis, 122, 130, 131, 132, Titolo V, 134, 138**	**2, 3, 9, 29, 30, 31, 33, 36, 37, 48, 51, Parte II senso federale, Titolo I, 56, 57, 58, 67, 75, 77, 78, Titolo II, Titolo III, 92.2, 100, 104, 105, 107, Titolo V, 116, Titolo VI**
1997	XIII	**Rep. federale (Costituz. interam. nuova), Revisione Costituzione, 3, 12, 41, 42, 43, 48, Parte II, 55, 56, 57, 59, 63.1, 68, 69-bis, 70, 71, 72, 73.2, 75, 76, 77, 82, 82-bis, 82-ter, 83, 85, 86, 87, 92, 94, 98, 100, Titolo IV, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113-bis, Titolo V, 116, 122, 131, 132, 133-bis, 135, 137, 138, 139, 139-bis**	**Revisione Costituzione, 2, 32, 33, 39, Parte II, Titolo I, 55, 57, 65, 70, 71, 72, 75, 81, 82, Titolo II, 83, 85, 86, 87, 88, Titolo III, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, Titolo IV, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 111, 113, Ttitolo V, 114, 116, 117, 119, 131, 132, 134, 136, 137, 138**

1998	XIII	**2, 3, 5, 9, 18, 24, 25, 32, 33, 48, 56, 57, 83, 85, 86, 92, 94, Titolo IV, Titolo V, 110-bis, 111, 116, 122, 123, 135, 136**	**Revisione Costituzione, 24, 33, 48, 56, 57, 79, 81, 83, 101, 110-bis, 111, 116, 119, 136, 137**
1999	XIII	**Ordinamento federale della Rep., 3, 9, 25, 31, 33, 51, Titolo I, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 67, 75, 77-bis, Titolo II, 83, 85, 86, 88, 90, 95.2, 97, 98, 107, 110, 111, 113-bis, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 122, 126, 134, 137-bis**	**49, 51, 55, 56, 58, 67, 75, Titolo II, 87, 88, Titolo III, 92, 107, 110, 111, Titolo V, 116, 122, 126, 128**
2000	XIII	**9, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 65-bis, 67, 71, 71-bis, 75, 79, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 103, 113, 126, 134, 138**	**12, 31, 48, 50, 56, 59, 65, 65-bis, 71, 75, 92, 93, 94, 95, 138**
2001	XIII	**53, 56, 57, 59, 72**	**3**
2001	XIV	**2, 3, 9, 12, 27, 32, 33, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 67, 71, 75, 77, 78, 79, 82-bis, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 98, 100, 101, 103, 104, 107, 110, 111, 113-bis, 117, 118, 126, 131, 132, 133-bis, 134, 135, 137, 137-bis, 138**	**Repubblica federale (costituz. Interam. nuova), 3, 9, 33, 39, 48, 49, 50, 51, 56, 58, 65, 67, 70, 72, 75, Titolo III, 92, 104, 116, 122**
2002	XIV	**2, 9, 11, 12, 27, 33, 41, 48, 51, 54, 57, 58, 65, 66, 68, 70, 72, 79, 83, 85, 86, 90, 92, 94, 99, Titolo IV, 122, 123, 131, 133, 134, 138**	**2, 7, 9, 15, 29, 31, 32, 33.3, 48, 51, 53, Titolo I, 55, 58-bis, 59, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, Titolo III, 92, 94, Titolo IV, 105, 107, 117, 131, 134, 135, 138**
2003	XIV	**1, 8, 9, 21, 39, 48, Parte II, 56, 57, 58-bis, 60, 61, 63, 64, 66, 68, 70, 73, 75, 82, 88, Titolo III, 90, 92, 92-bis, 94, 96, 107, 111, 112, titolo V, 114, 116, 117, 122, 123, 127, 131, 134, 135, 138**	**2, 8, 9, 12, 21, 48, 51, 53, Parte II, Titolo I, 55, 56, 60, 63, 68, 70, 75, 77-bis, 79, 88, 90, Titolo III, 92, 94, Titolo V, 117, 121, 122, 123, 126**
2004	XIV	**9, 13, 27, 32, 48, Parte II, 56, 57, 59, 68, 75, 80, 103, 104**	**8, 9, 31.2, 48, 87, 97, Titolo IV**
2005	XIV	**9, 56, 58, 103, 104**	**9, 15, 48, 75, 87, 116**
2006	XIV	**27, 116**	**-**
2006	XV	**2, 3, 9, 12, 13, 27, 31, 33, 48, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 63, 66, 68, 72, 75, 79, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 99, 103.3, 111, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 132, 133, 137-bis, 138**	**Revisione Costituzione, 2, 3, 9, 12, 15, 27, 31.2, 32, 33, 48, 49, 56, 57, 59, 63, 67, 68, 72, 75, 79, 79-bis, 82, 87, 90, 99, Titolo IV, 111, 111-bis, TitoloV, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132, 133, 137-bis, 138**
2007	XV	**1, 6, 7, 8, 9, 19, 22, 27, 41, 42, 43, 49, 51, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 63, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 75, 77, 82, 84, 92, 93, 94, 99, Titolo IV, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 114, 117, 118, 120, 121, 122, 126, 132, 133, 134, 136, 138**	**3, 5, 12, 48, Titolo I, 55, 56, 57, 58, 59, 66, 67, 68, 81, 81-bis, 88, 92, 94, 97, 114, 116, 117, 119, 120, 132, 133, 138**
2008	XV	**30, 98-bis, 112, 114, 117, 130-bis**	**23, 53, 77, 78, 87, 97, 117**
2008	XVI	**2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 22, 27, 31, 33, 47-bis, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 68, 71, 72, 75, 82, 87, 92, 93, 97, 99, Titolo IV, 105, 107, 111, 112, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 132, 133, 134, 136, 138**	**1, 2, 3, 5, 9, 11, 12, 15, 23, 24, 32, 33.3, 48, 49, 50, 51, 53, Titolo I, 55, 56, 57, 58, 59, 64, 64-bis, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 82, Titolo II, 84, 87, 90, Titolo III, 92, 94, 97, Titolo IV, 102, 104, 105, 107, 111, 111-bis, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 127, 132, 133, 135, 137-bis, 137-ter, 137-quater, 138, 139**
2009	XVI	**1, 2, 8, 9, 21, 32, 33, 41, 45, 47, 53, 56, 57, 68, 72, 75, 83, 85, 86, 103, 104, 105, 107, 107-bis, 110, 110-bis, 110-ter, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 131, 132, 133, 136**	**12, 21, 21-bis, 29, 49, 51, Parte II, Titolo I, 56, 57, 59, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 78, 84, 87, Titolo III, 99, titolo IV, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 132, 133, 138**
2010	XVI	**9, 12, 21, 39, 41, 51, 56, 57, 58, 66, 68, 69-bis, 73, 74, 77, 82, 82-bis, 82-ter, 90, Titolo III, 96, Titolo IV, 104, 105, 106, 107, 110, 119, 122, 123, 134, 135**	**9, 21-bis, 33, 41, 55, 56, 58, 66, 74, 77, 114, 117, 118, 133, 134, 138**
2011	XVI	**1, 3, 5, 11, 9, 12, 17, 18, 19, 23, 31, 41, 42, 43, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 69, 70, 75, 81, 81-bis, 81-ter, 82, Titolo II, 83, 94, 97, Titolo IV, 114, 115-bis, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 132, 133, 135, 136**	**21, 23, 33, 39, 48, 53, Titolo I, 56, 57, 59, 67, 68, 69, 79, 81, 81-bis, 82-bis, 82-ter, Titolo III, 99, 103.3, Titolo V, 114, 117, 119, 123, 138**
2012	XVI	**2, 9, 11, 12, 21-bis, 23, 41, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 67, 75, 77, 79, Titolo II, Titolo III, 97, 100, 103.1, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 123, 125, 131, 133**	**1, 9, 21-bis, 41, 42, Titolo I, 56, 57, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 88, Titolo III, 94, 96, 97, 102, 103, Titolo V, 116, 117, 119, 134, 138**
2013	XVI	**-**	**-**
2013	XVII	**2, 3, 9, 11, 12, 17, 18, 19, 21, 21-bis, 27, 31-bis, 33, 41, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 66, 68, 69, 69-bis, 71, 72, 73, 75, 82, 82-bis, 82-ter, Titolo II, 84, 87, Titolo III, Titolo IV, 103.3, 105, 107, 111, 112, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139**	**12, 21, 48, 51, Parte II, Titolo I, 55, 56, 57, 59, 66, 67, 68, 71, 73, 75, 77, Titolo II, 88, 94, 96, 97, Titolo IV, 102, 103, 111, 112, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 132, 133, 134, 136, 138**
2014	XVII	**1, 3, 4, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 34-bis, 48, 49, 50, 52, 53, 54, Parte II, Titolo I, 56, 58, 66, 68, 71, 72, 75, 81, 83, 87, Titolo III, 97, 99, 102, 103, 111, Titolo V, 116, 117, 119, 121, 131, 134, 135, 138**	**9, 21, 34-bis, 38, 48, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 64, 65, 66, 68, 70, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 92, 94, 95, 97, 99, 104, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 132, 133**
2015	XVII	**7, 32, 34-bis, 38, 47, 48, 58, 68, 69, 73, 75, 80, 103, 113, Titolo V, 122, 131, 132, 136, 138**	**9, 11, 54, 56, 57, 80, 83, 88, 92, 97, 114, 117, 136, 137**
2016	XVII	**33, 38, 48, 51, 56, 57, 58, 67, 68, 76, 77, 81, 87, 95, 97, 99, 100, 103.1, 111, 113, 119, 125, 131**	**3, 8, 11, 33, Parte II, 56, 57, 58, 59, 68, 69, 70, 71, 75, 79, 99, 116**
2017	XVII	**11, 21-bis, 38, 48, 56, 57, 58, 66, 71, 81, 87, 88, 97, 99, Titolo IV, 117, 119, 134, 135**	**2, 9, 11, 41, 56, 57, 58, 66, 67, 70, 70-bis, 71, 75, 77, 81, 83, 87, 94, 97, 99, 104, 105, 106, 107, 116, 117, 119, 120**

2018	XVII	-	-
2018	XVIII	**2, 4, 6, 9, 11, 23, 27, 31, 32, 33, 34-bis, 41, 45, 47, 53, 56, 57, 58, 59, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 80, 81, 84, 97, 99, Titolo II, Titolo III, Titolo IV, 111, Titolo V, 114, 116, 117, 119, 122, 131, 132, 134, 135, 138**	**2, 8, 9, 11, 27, 31, 32, 41, 48, 48-bis, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 68, 70, 71, 75, 77, 81, Titolo II, 84, Titolo III, 97, Titolo IV, 103, 107, 110, 111, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 119, 138**
2019	XVIII	**3, 7, 9, 22, 41, 42, 44, 48, 53, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 67, 68, 72, 73, Titolo II, 83, Titolo III, 99, 110, 110-bis, 110-ter, 114, 117, 135**	**2, 9, 56, 57, 58, 59, 71, 73, 75, Titolo II, 83, 84, 85, 86, 99, 100-bis, 111, 117, 122, 132**
2020	XVIII	**21, 38, titolo I, 55-bis, 55-ter, 56, 59-bis, 67, 72, 74-bis, 79, 81, 92, 97, 99, 104, 105-bis, 111, 112, 116-bis, 117, 119, 138**	**Repubblica federale presidenziale, 1, 21, 31, Titolo I, 67, 81, 92, 97, 116, 116-bis, 117, 119, 138**
2021	XVIII	**2, 3, 9, 11, 24, 27, 32, 41, 42, 43, 48, 53, Titolo I, 67, 74, 77, 101, Titolo V, 114, 116, 117, 131, 132**	**9, 21-bis, 32, 33, 41, 56, 59, 70, 72, 75, 77, 83, 85, 88, Titolo III, 94, Titolo IV, 114**
2022	XVIII	**7, 8, 32, 37, 41, 53, 78, 85, 88, 116, 135**	**2, 32, 36, 37, 48, 56, 57, 59, 77, 83, 85, 88, 92, 102, 103, 111, 116.3**
2022	XIX	**6, 12, 11, 21, 27, 32, 33, 37, 41, 45, 44, 47, 53, 55-bis, 55-ter, 72, 74, 77, 79, 87, 99, 100-bis, Titolo IV, 110, 110-bis, 110, ter, 111, Titolo V, 114, 117, 131, 132, 134, 135, 138**	**12, 24, 27, 33, Titolo I, Titolo IV, 111, 114, 117**
2023	XIX	**2, 9, 22, 31, 33, 35, 41, 53, 68, 87, 99, Titolo III, Titolo IV, 111, 114, 116, 117, 119, 135**	**7, 24, 35, 41, 53, 72, 73, 77, 82, 87, Titolo III, 99, Titolo IV, 116, 117**
2024	XIX	**9, 32, 38, 47, 48, 52, 55, 56, Titolo IV, 111, 114, 116, 117, 133**	**3, 13, 27, 31, 32, 38, 72, 77, 111, 133-bis**
2025	XIX	**3, 9, 38, 41, Titolo I, 66, 75, 134**	**38, 72, 75, 77**

Legenda: sono censite solo le proposte di modificazione della Costituzione, dall'art. 1 all'art. 139; non le proposte di modifica delle disposizioni transitorie e finali né le altre numerose leggi costituzionali. Quando i progetti di revisione riguardano l'intera Costituzione, l'intera Parte II o un intero Titolo (e non specifici ed individuati articoli, pur numerosi), viene così indicato, riassuntivamente. Sono altresì escluse le proposte relative all'istituzione di nuove province o regioni; ed anche quelle aventi ad oggetto l'istituzione di Assemblee costituenti.

Nel titolo I della parte II (il Parlamento) gli articoli di cui si è chiesta con più insistenza la modificazione risultano essere nell'ordine: il 56 (composizione della Camera, prime proposte nel 1957), il 57 (composizione del Senato), il 75 (referendum abrogativo), il 59 (senatori a vita), il 68 (guarentigie dei parlamentari), il 70 (bicameralismo legislativo), il 72 (procedimento legislativo), il 77 (decretazione d'urgenza) e l'81 (disciplina di bilancio). Quanto a quest'ultimo, esso fu oggetto di proposte di revisione già dal 1976: proposte reiterate fino alla riforma del 2012[14], mentre a partire dal 2014 si registrano proposte in direzione diametralmente opposta, da parte di parlamentari contrari ad ogni disciplina fiscale.

Quanto al titolo II (il presidente della Repubblica) sono tre gli articoli oggetto di proposte emendative: l'83 (elezione del presidente: questione dei delegati regionali e questione del quorum richiesto, prime proposte nel 1969), l'85 (durata del mandato e questione della coincidenza eventuale della scadenza con quella della legislatura, prime proposte nel 1964), l'88 (il potere di scioglimento, suoi eventuali limiti, questione del semestre bianco, prima proposta nel 1966[15]).

Il titolo III (il governo) riguarda (in parte insieme al titolo II) la questione della forma di governo parlamentare da integrare, correggere o trasformare: naturale che gli articoli più oggetto di proposte di riforma siano stati il 92 (formazione del governo) e il 94

[14] L. cost. 20 aprile 2012, n. 1.
[15] Il semestre bianco è stato parzialmente modificato con l. cost. 4 novembre 1991, n. 1.

(rapporto fiduciario). Fa invece parte della terza sezione dello stesso titolo (gli organi ausiliari), l'art. 99 che istituisce il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, oggetto dagli anni Duemila di insistite proposte di abrogazione.

Quanto al titolo IV (la magistratura) non è certamente un caso che sia divenuta oggetto di tentativi di revisione organici o di singoli articoli solo negli ultimi trent'anni, a partire dal 1994 (fanno eccezione alcune proposte di modifica su composizione e funzioni del Consiglio superiore della magistratura che risalgono al 1983 e 1988): successivamente le proposte si sono infittite. Il 30 ottobre 2025 è stata approvata dal Senato, in seconda lettura, dopo l'approvazione in seconda lettura da parte della Camera, una proposta costituzionale di iniziativa governativa (abbinata ad altre numerose parlamentari), la quale prevede la separazione delle carriere fra magistrati requirenti e giudicanti, l'istituzione di due consigli superiori della magistratura e di un'Alta corte disciplinare. Essa, tuttavia, è stata bocciata dal corpo elettorale che si è espresso nel referendum del 22 e 23 marzo 2026, con il 53.23% di no.

Del titolo V si potrebbe parlare, infine, a lungo. Oggetto di una prima proposta di revisione integrale (nel 1956) che intendeva abolire le regioni ancor prima che venissero istituite, ha conosciuto anche a pochi anni dalla loro istituzione proposte di modifica di vario genere: particolarmente insistita quella di abolire le province ripresentata legislatura dopo legislatura a partire dal 1978, e in ultimo anche dopo la riforma dell'intero titolo V intervenuta nel 2001 (riforma presto rimessa in discussione e oggetto di continue ipotesi emendative anche molto incisive): si veda il progetto presentato dal governo Monti nel 2012[16]. L'abolizione delle province sarebbe stata ripresa dal progetto Renzi-Boschi alcuni anni dopo, nel quadro di una più ampia revisione della parte II, approvata dalle Camere ma poi bocciata il 4 dicembre 2016 dal corpo elettorale. Anche nella XIX legislatura sono state presentate numerose proposte su parti varie del titolo V (specie gli artt. 116 e 117), ma nessuna risulta suscettibile di approvazione ad eccezione di quella governativa volta a prevedere nell'art. 114 un regime speciale per Roma Capitale.

Un accenno a parte meritano le proposte relative alle disposizioni transitorie e finali. Si veda in proposito la Tab. 4. Essa è interessante perché mostra come l'analisi cronologica della progettazione legislativa (anche costituzionale) è utile a documentare l'aggregarsi progressivo dei consensi suscettibile di sfociare in un esito positivo. Cinque su diciotto sono state le norme di cui si è proposta l'abrogazione o la modifica: la VII (relativa all'ordinamento giudiziario), la VIII (relativa alle elezioni regionali e

[16] È l'AS 3520 nella XVI legislatura, presentato il 15 ottobre 2012, restato senza seguito come l'AC 1543 nella XVII legislatura, presentato dal governo Letta il 20 agosto 2013.

provinciali), la XI relativa all'istituzione di nuove regioni senza passare per il procedimento previsto dalla Costituzione (di cui fu chiesta e ottenuta la proroga), la XII relativa al divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista (di cui la modifica o l'abrogazione è stata periodicamente ripresentata fino al 2002), la XIII (relativa ai diritti politici dei membri e discendenti di Casa Savoia, al divieto di ingresso nel territorio nazionale degli ex re, delle loro mogli e dei discendenti maschi, nonché all'avocazione allo Stato dei beni di costoro). Di quest'ultima una legge costituzionale del 2002 ha disposto l'«esaurimento degli effetti», limitatamente ai primi due commi[17]. Presentata una prima volta nel 1979 la proposta di modifica, dieci anni dopo essa risultava condivisa da cinque progetti (inizio della X legislatura), da altrettanti all'inizio della XI, da nove all'inizio della XII e della XIII, e da ben venti all'inizio della XIV: quella nel corso della quale la proposta veniva infine approvata. Dal 2002 nessuna proposta ha più riguardato le disposizioni transitorie e finali.

Tab. 4 - Proposte di abrogazione o revisione delle disposizioni transitorie e finali

	Camera	**Senato**
1952 I	XI (istituzione nuove regioni: agevolazione su art. 131), XII (riorganizzazione partito nazionale fascista)	XII, XII
1954 II		XI, XI
1963 IV		VII (giustizia ordinaria e cost.)
1979 VIII	XIII (casa Savoia)	VIII (riferimento province)
1981	XIII	
1982	XII, XIII	XIII
1983 IX	XIII	
1984	XII, XIII, XIII, XIII	XIII
1987 X	XII, XIII, XIII, XIII	XIII, XIII
1988	XIII	XIII.1-2
1989	XIII.1-2	
1992 XI	XII, XIII, XIII, XIII.1-2, Tutte	XIII.1-2, XIII.1-2
1994 XII	XII, XII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII	XIII.1-2, XIII.1-2, XIII, XIII,
1994	XIII, XIII.2	XIII.1-2, XIII.2
1996 XIII	XIII, XIII, XIII, XIII.1-2, XIII.1-2	XIII.2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2
1997	XIII, XIII, XIII	XIII
1999		XIII.1-2
2001 XIV	XIII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2	XIII, XIII.1-2, XIII.1-2. XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.2
2002	XII	
Totale	51	34

Legenda: sono state modificate la disp. VII con la proroga del termine ivi previsto (l. cost. 22 novembre 1967, n. 2); la disp. XI con l'abrogazione del terzo comma (l. cost. 19 marzo 1958, n. 1); la disp. XIII con la cessazione degli effetti dei primi due commi (l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1).

[17] Si tratta della l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1.

Nella Tab. 5 sono elencati, infine, i progetti di revisione presentati dai governi. Essi sono stati 27 in 77 anni, in dodici delle diciannove legislature. Ben 15 (oltre la metà) negli ultimi venticinque anni, in tutte le legislature (tranne la XVIII, 2018-2022).

Tab. 5 - Progetti di legge di revisione costituzionale presentati dai Governi (1948-2025)

Leg.	Anno	Atto	Articoli e contenuto	Governo proponente. Esito
II	1957	AS 1931	Artt. 57, 59, 60 – Durata e composizione del Senato	Gov. Segni I. Non approvato
III	1958	AS 250	Artt. 57, 59, 60 – Durata e composizione del Senato	Gov. Fanfani II. **Approvato** con inclusione dell'art. 56 (l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2)
IV	1963	AC 599	Artt. 85, 88 – Semestre bianco	Gov. Leone I. Non approvato
X	1988	AS 1304	Artt. 48, 50, 51, 54 – Voto residenti all'estero	Gov. Andreotti VI. Non approvato
	1989	AC 4317	Art. 79 – Amnistia e indulto	Gov. Andreotti VI. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 6 marzo 1992, n. 1)
	1991	AS 2974	Art. 81.3-4 – Equilibrio della finanza pubblica, limiti emendamenti parlamentari	Gov. Andreotti VII. Non approvato
	1991	AC 5783	Art. 77 – Decretazione d'urgenza, limiti, procedimento	Gov. Andreotti VII. Non approvato
XI	1993	AS 1395	Artt. 48, 56, 57 – Voto residenti all'estero	Gov. Ciampi. Non approvato
XII	1994	AC 872	Art. 122 – Forma di governo regionale	Gov. Berlusconi I. Non approvato
XIII	1997	AC 4167	Art. 48 – Diritto di voto dello straniero	Gov. Prodi I. Non approvato
	1999	AC 5830	Titolo V (ordinamento federale della Repubblica)	Gov. D'Alema. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3)
	1999	AC 6136	Art. 95.2 – Responsabilità dei ministri	Gov. D'Alema. Non approvato
XIV	2001	AC 1583	Art. 51 – Parità di genere	Gov. Berlusconi II. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 30 maggio 2003, n. 1)
	2002	AS 1187	Art. 117 – Potestà legislativa Stato-regioni	Gov. Berlusconi II. Non approvato
	2003	AS 2544	Parte II (ordinamento della Repubblica)	Gov. Berlusconi II. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2006)
XV	2007	AC 2523	Art. 132.1 – Distacco e aggregazione di comuni e province	Gov. Prodi II. Non approvato
XVI	2011	AC 4144	Artt. 41, 97, 118.4 – Sussidiarietà	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2011	AC 4275	Titolo IV (magistratura)	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2011	AC 4358	Artt. 31-bis, 56, 58, 84 – Partecipazione dei giovani	Gov. Berlusconi IV. Non approvato.
	2011	AC 4620	Artt. 53, 81, 119 – Pareggio di bilancio	Gov. Berlusconi IV. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1)
	2011	AS 2941	Titolo I (Parlamento), Titolo II (presidente della Repubblica), Titolo III (governo), artt. 117, 118, 122, 123	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2012	AS 3520	Artt. 116, 117, 127 – Autonomia regionale	Gov. Monti. Non approvato
XVII	2013	AC 1543	Artt. 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 – Abolizione delle province	Gov. Letta. Non approvato
	2014	AS 1429	Titolo I (Parlamento), artt. 83, 85, 86, 88, 94, 96, 99, Titolo V (Stato-regioni), art. 135	Gov. Renzi. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2016)
XIX	2023	AS 935	Artt. 59, 88, 92, 94 – Forma di governo	Gov. Meloni. All'esame
	2024	AC 1917	Artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107, 110 – Separazione carriere dei magistrati	Gov. Meloni. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2026)
	2025	AC 2564	Art. 114 – Roma capitale	Gov. Meloni. All'esame

Legenda: a questi progetti va aggiunto l'AC 3754 d'iniziativa del gov. Prodi I (XIII leg., 1997) per l'abrogazione del primo e secondo comma della XIII disposizione transitoria e finale.

A parte i tre progetti in corso di esame (v. tabella), degli altri ventiquattro, due sono quelli approvati dalle Camere ma bocciati nei referendum del 2006 e del 2016, sei sono stati approvati in via definitiva e sedici non sono stati approvati (anche se quattro di essi sono stati approvati in forma diversa o parzialmente in legislature successive). Nel complesso dall'analisi di questi progetti emergono conferme di cose note: le proposte di revisione governative sono state rare ma comunque non eccezionali; esse si sono distribuite in modo alquanto diverso nelle due distinte fasi che hanno caratterizzato il sistema politico italiano (sette progetti in 45 anni dal 1948 al 1993, venti nei successivi 32 anni, da uno ogni sei anni a più di uno ogni diciotto mesi); il tasso di approvazione è stato nel complesso relativamente elevato (un progetto su quattro), ma più basso nella seconda fase rispetto alla prima (probabilmente per il carattere non bipartisan dei progetti presentati).

4. Dal fallimento delle grandi riforme al riformismo puntuale della XIX legislatura

Fino agli anni Ottanta del secolo scorso le proposte di revisione della Costituzione del 1948 sono state limitate nel numero e nell'oggetto: ancor di più quelle approvate. Ciò non può sorprendere. Prima di tutto perché – ovviamente – l'entrata in vigore della Costituzione era recente; in secondo luogo perché – se mai – la questione era stata per diverse legislature quella di dare attuazione a quanto già previsto in costituzione ma rinviato ad ulteriori adempimenti sia di rango legislativo ordinario sia di rango costituzionale. Questa fase di attuazione contrastata della Costituzione (tutti ricordano l'ostruzionismo delle maggioranze centriste nelle prime legislature denunciato da Piero Calamandrei) e di limitati correttivi (durata del Senato, composizione fissa delle due Camere, durata dei giudici costituzionali), si esaurisce negli anni Settanta con l'istituzione delle regioni ordinarie e la disciplina dei referendum (1948-1970).

In un'Italia assai instabile e squassata da vicende tragiche fronteggiate con crescente difficoltà (strategia della tensione, terrorismo rosso, terremoto dell'Irpinia, continui scioglimenti anticipati delle Camere, scandalo della P2), alla prima fase di attuazione costituzionale ne seguì una seconda, durata a sua volta circa un ventennio, senza significative iniziative di revisione né parlamentari né governative, né tanto meno revisioni approvate (1970-1988).

Si aprì poi una terza lunga fase, durata in pratica oltre tre decenni (1983-2016) in cui, pur in mancanza di soluzioni specifiche sufficientemente condivise, sembrava essersi

raggiunto un consenso largamente maggioritario fra le forze politiche parlamentari, a cavallo fra prima e seconda fase repubblicana (1948-1993; dal 1993 in avanti), sull'opportunità di una revisione organica della parte seconda della Costituzione di cui erano emersi nel tempo i limiti, con particolare riferimento alla disciplina del bicameralismo, ai rapporti Stato-regioni e, infine, all'ordinamento giudiziario. Sempre più controversa fu invece, per comprensibili ragioni di convenienza politica immediata, la questione della forma di governo: ma perfino sull'opportunità di correttivi ad essa, di maggiore o minore impatto, pareva essere emerso infine un ampio consenso.

Ciò che peraltro caratterizzò quel trentennio, che definirei "delle fallite riforme organiche", fu un approccio incentrato su periodici sforzi di revisione onnicomprensiva dell'ordinamento repubblicano: all'insegna vuoi dell'idea di cercare una soluzione contestuale alle varie problematiche emerse (confermate del resto dalla miriade di proposte via via presentate) vuoi dell'idea che, come spesso è stato scritto e detto, in materia costituzionale "tutto si tiene". Per cui ripensare il bicameralismo (salva l'opzione monocamerale che pure è stata ricorrentemente avanzata) può rendere opportuna una contestuale revisione del titolo V (e viceversa); rivedere la forma di governo implica modificare titolo II e titolo III, con probabile impatto anche sul titolo I e magari sul VI, e così via.

Per questo a cadenza più o meno decennale il Parlamento si è misurato con questo tentativo: nel 1983-85 operò la prima Commissione Bicamerale; nel 1992-94 la seconda; nel 1997-98 la terza (l'unica ad aver proposto un testo completamente riscritto della parte seconda); nel 2005 venne approvata la riforma Berlusconi e nel 2016 la riforma Renzi. Le prime due bicamerali non ebbero alcun esito (se non di maturazione politico-culturale); la terza fallì a sua volta dopo un ben avviato esame parlamentare, lasciando però in eredità quella che sarebbe divenuta la revisione del titolo V; le due leggi di revisione approvate dalle Camere nella XIV e nella XVII legislatura, mutato l'orientamento del corpo elettorale a danno dei governi e delle maggioranze che le avevano proposte, finirono infine travolte in occasione dei due successivi referendum confermativi: non solo per il merito del loro contenuto ma anche, e forse soprattutto, a seguito dei nuovi equilibri politici nel frattempo affermatisi[18]. La medesima sorte è toccata alla revisione del titolo IV in materia di ordinamento giudiziario nella XIX legislatura.

[18] Fenomeno non unicamente italiano, ma in Italia affermatosi ancor prima che in altri ordinamenti: dalla XII legislatura all'attuale XIX, ogni singola elezione generale ha visto sconfitta la maggioranza

5. Considerazioni conclusive

Dal complesso dei dati raccolti ed illustrati emerge una certa capacità di adattamento dell'ordinamento costituzionale italiano rispetto al contesto nel corso dei quasi ottanta anni che ci separano dall'approvazione e dall'entrata in vigore della Costituzione. La carta è cambiata ed è cambiata in più punti. Da dubitare, invece, un'altrettanta capacità di adeguamento degli istituti di cui pure nel tempo e in misura crescente, e apparentemente condivisa, si è lamentato l'inadeguato rendimento o che addirittura vengono considerati un limite serio al buon funzionamento del sistema politico-istituzionale.

Vediamo. Se dal lato quantitativo passiamo a quello qualitativo, pur dovendosi ammettere la natura valutativa e l'opinabilità ineliminabile dei giudizi che mi accingo ad esprimere, le modificazioni del testo costituzionale di cui alla Tab. 1 sono suscettibili di essere classificate su un continuum che va dal minore, pressoché irrilevante, al maggiore impatto sull'ordinamento.

Nel concreto considero di impatto ridotto fino ai limiti dell'irrilevanza: l'istituzione della regione Molise, l'estrazione a sorte dei membri aggiuntivi della Corte costituzionale e la durata dei giudici della Corte, la specificazione che il divieto di scioglimento durante il semestre bianco non vale in caso di coincidenza con la scadenza del mandato presidenziale, l'abolizione della deroga al divieto di pena di morte, la proclamazione della peculiarità delle isole ed anche il riconoscimento del valore dell'attività sportiva; mentre all'opposto penso si debba riconoscere un impatto molto significativo alla uniformazione della durata del Senato, alla trasformazione della forma di governo regionale standard, alla riforma del resto del titolo V, all'introduzione del principio del giusto processo, all'equiparazione dell'elettorato delle due Camere. Una valenza intermedia attribuirei alla composizione fissa delle Camere, all'abolizione dell'autorizzazione a procedere, all'introduzione del principio della promozione dell'uguaglianza di genere, all'equilibrio di bilancio, alla riduzione del numero dei parlamentari; mentre una valenza inferiore attribuirei al riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente, al quorum rafforzato per le leggi di amnistia e indulto e al voto dei residenti all'estero.

Resta peraltro confermato che alcuni cardini cui è affidato l'efficace funzionamento del sistema politico-istituzionale e di cui si lamenta da decenni l'inadeguatezza non sono stati in alcun modo incisi dal revisionismo costituzionale: neanche da quando il

uscente, senza eccezioni (basti pensare alla sequenza dei primi governi delle diverse legislature: Berlusconi I, Prodi, Berlusconi II, Prodi, Berlusconi IV, Letta, Conte I, Meloni).

Parlamento ha cominciato ad occuparsene sistematicamente e pressoché continuativamente (gli ultimi 40-45 anni). Ora se mi rendo ben conto che il giudizio sulla necessità di rivedere la forma di governo parlamentare repubblicana (oltretutto condizionata nella sua operatività da aspetti non strettamente costituzionali quali il sistema politico e la legislazione elettorale), pur prevalente, non è certo unnanime, credo che sarebbe difficile contestare che sull'opportunità teorica di rivedere il bicameralismo indifferenziato per funzioni lasciatoci in eredità dai nostri costituenti vi sia da decenni la quasi unanimità[19].

A questo riguardo sono significativi e degni di riflessione i due fallimenti, a dieci anni di distanza l'uno dall'altro, in occasione dei referendum confermativi del 25-26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016.

Una prima riflessione è questa: procedimenti di revisione quale quello disciplinato dall'art. 138 Cost. (un processo costruito su due stadi, parlamentare, il primo, popolare il secondo, in virtù delle previsioni del terzo comma) sono difficilmente compatibili con i ritmi con cui in epoca di social media si formano e mutano gli orientamenti dell'opinione pubblica, in assenza – ormai – di partiti di massa in grado di costruire e consolidare, per il tempo minimo necessario, il consenso sufficiente a sostenere e condurre a buon esito grandi progetti di trasformazione. Ciò vale naturalmente non solo per le riforme istituzionali. E quanto avviene in altri ordinamenti sembra confermare che non si tratta affatto di un'anomalia italiana. Viviamo in un periodo di forte contestazione di qualsiasi iniziativa appaia a torto o a ragione *establishment oriented*[20].

Una seconda riflessione è che le vicende italiane accentuano l'esigenza, in astratto, di revisioni costituzionali condivise da maggioranza e opposizione: se non che, è difficile che una condivisione del genere si realizzi altro che su modifiche di rilievo limitato, comunque politicamente non vissute come rilevanti. In epoca di *adversarial politics* è diventato particolarmente improbabile che maggioranza e opposizione trovino

[19] Lo stesso relatore sul progetto di Costituzione, parlando in occasione della seduta in cui questa stava per essere approvata, il 22 dicembre 1947, lungi dal diffondersi in valutazioni trionfalistiche, si sentì in dovere di segnalare la natura, a suo dire, insoddisfacente di alcune delle soluzioni della parte II del testo: tanto da esprimere compiacimento per un processo di revisione che avrebbe richiesto «meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità…». Pochi anni dopo Meuccio Ruini avrebbe pubblicato Il Parlamento e la sua riforma, Milano, Giuffrè, 1952.

[20] Non posso fare a meno di ricordare che l'anno della bocciatura della riforma Renzi in Italia fu anche l'anno in cui un referendum impose, a sorpresa, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (Brexit) e le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, con non minore sorpresa, portarono Donald Trump alla Casa Bianca. Anche in Italia, fino a metà anno, la strada della riforma costituzionale sembrava spianata, tanto che una serie di valentissimi colleghi aveva già pronto un volume sulla «nuova parte II della Costituzione», esaminata articolo per articolo.

un'intesa su scelte considerate centrali delle proprie strategie politico-istituzionali: anche quando i presupposti tecnici potrebbero sussistere. Emblematica la vicenda della riforma approvata dal Parlamento nel 2016 alla quale la principale opposizione di destra, Forza Italia, aveva dato un contributo iniziale significativo, culminato nel voto a favore in prima lettura al Senato (agosto 2014), salvo poi schierarsi contro a partire dai primi mesi dell'anno successivo. È d'altra parte altrettanto vero che diverse delle modifiche condivise apportate al testo costituzionale sono fra quelle di cui si sarebbe ampiamente potuto fare a meno (per tutte, la peculiarità delle isole e il riconoscimento del valore dell'attività sportiva)[21].

Una terza riflessione è che l'esperienza sembra indicare che proposte di revisione le quali coprano una molteplicità di aspetti dell'ordinamento costituzionale rischiano di provocare la sommatoria vincente di tante specifiche opposizioni, per quanto ciascuna in sé largamente minoritaria. Non a caso negli anni più recenti ci si è dedicati (v. di seguito) a interventi assai puntuali. Così si rischia di perdere i vantaggi di un approccio sistemico e di rendere più difficili le transazioni compensative fra gruppi diversi nel corso del procedimento di esame parlamentare. Soprattutto, si rischiano sfasature dannose nei confronti degli equilibri costituzionali complessivi. D'altra parte, non si vedono alternative se non un ancor più dannoso immobilismo.

Abbandonato il metodo affidato a commissioni bicamerali e a procedimenti di revisione varati ad hoc con apposita legge costituzionale (come era avvenuto in particolare per la Commissione D'Alema, 1997-1998), sconfitti due volte i governi, uno di centro-destra (Berlusconi), uno di centro-sinistra (Renzi) che pure erano riusciti (il secondo con più fatica del primo) a mantenere compatta sul progetto la propria maggioranza in Parlamento (giungendo anche ad allargarla sia pure di poco), sembra oggi messa da parte la pretesa ambiziosa di operare una riscrittura coordinata della parte seconda della Costituzione. Negli ultimi ventidue anni (dal 2003) le otto revisioni approvate hanno modificato un articolo dei principi fondamentali (art. 9), quattro articoli della parte prima (artt. 27, 33, 41, 51) e sette della parte seconda (artt. 56, 57, 58, 59, 81, 97, 119).

Nel corso della XIX legislatura, due progetti, uno approvato in prima lettura dal Senato, il secondo approvato da entrambe le Camere ma bocciato nel successivo referendum, sono tornati a misurarsi, pur singolarmente, su istituti dell'ordinamento di grande

[21] In questa categoria classificheremmo anche l'emendamento bipartisan all'art. 24 Cost., approvato in prima lettura al Senato il 14 gennaio 2025, che aggiungerebbe questo comma: «La Repubblica tutela le vittime di reato».

rilevanza[22]: il c.d. premierato e la separazione delle carriere dei magistrati. Il primo progetto, inizialmente incidente su quattro articoli della Costituzione, nel testo già approvato dal Senato toccherebbe sei articoli (59, 83, 88, 89, 92, 94) con trasformazione incisiva della forma di governo; il secondo, a sua volta, avrebbe inciso su sette articoli del titolo IV (87, 102, 104, 105, 106, 107, 110: il 104 e 105 in misura sostanziale, gli altri a titolo conseguenziale). Si sarebbe trattato delle più significative e complesse modificazioni costituzionali dai tempi della riforma del titolo V (1999, 2001).

Mentre della sorte infausta della seconda di queste leggi costituzionali si è già detto, la prima, quella relativa alla forma di governo, langue da un anno e non sembra più effettivamente perseguita, mentre è già stata presentata, in vista della fine di questa legislatura, una proposta governativa in materia elettorale destinata, almeno transitoriamente, a farne le veci[23]. Sarebbe la quinta legge elettorale in poco più di trent'anni, dal 1993: difficile sfuggire all'impressione che fra le conseguenze dell'incapacità di riformare la carta costituzionale in tema di forma di governo si è affermata di fatto una cronica propensione a percorrere la scorciatoia di sempre meno stabili e sempre più transitorie leggi elettorali. Ciò aggrava e cronicizza l'instabilità sistemica che si vorrebbe curare trascurando quanto l'esperienza ha pure mostrato abbondantemente: e cioè che l'unica via d'uscita è affrontare il tema della forma di governo contestualmente e coerentemente sia sotto il profilo ordinamentale sia sotto quello della legislazione elettorale. Il tutto mentre di superare il bicameralismo indifferenziato (che a sua volta costituisce una complicazione non da poco del rebus forma di governo) nessuno più si azzarda a parlare.

Il bilancio, in sintesi, è dunque questo: una Costituzione assai cambiata, ma per lo più ai margini, che fa fatica a rinnovarsi, invece, dove sarebbe più utile e necessario, nonostante il profluvio di proposte e la passata moltiplicazione dei tentativi[24]. Quasi la nemesi dell'antico paradosso delle riforme istituzionali. Si attende ancora la classe dirigente politica in grado di liberarsene: tutti insieme, per una volta.

[22] Il terzo è la modifica dell'art. 114 per introdurre la previsione di un regime speciale per Roma Capitale, aggiungendo ben tre commi al testo vigente: «Roma è la capitale della Repubblica. Esercita la potestà legislativa nelle seguenti materie… La legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sentiti il Consiglio della Regione Lazio e l'Assemblea elettiva di Roma Capitale, disciplina l'ordinamento di Roma Capitale e prevede forme di decentramento amministrativo determinandone i principi. Attribuisce a Roma Capitale condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria nel rispetto dell'articolo 119. Roma Capitale attua il decentramento amministrativo sulla base della legge dello Stato».

[23] XIX legislatura, AC 2822, presentato il 26 febbraio 2026.

[24] Intanto l'ordinamento costituzionale continua con le forzature razionalizzatrici (dai maxiemendamenti al c.d. monocameralismo alternato).

La riforma elettorale e i custodi della Costituzione[*]

Massimo Villone[**]

TITOLO IN INGLESE: ELECTORAL REFORM AND THE GUARDIANS OF THE CONSTITUTION

ABSTRACT (IN INGLESE): The article examines the revised bill A.C. 2822 on the electoral system for the Chamber of Deputies and the Senate, assessing its compatibility with the principles of the Italian Constitution. It focuses on the fixed majority bonus, the double threshold required in both Chambers, the general use of closed lists and the national allocation of the Senate bonus despite its constitutionally required regional basis. Simulations based on the 2022 election results show that the proposed mechanism would amplify the distance between votes and seats, alter representation within coalitions and, in several regions, award Senate bonus seats to the coalition defeated locally. The analysis argues that these combined effects place disproportionate pressure on equality of the vote, parliamentary representation, the autonomy of the two Chambers and constitutional guarantees. It then considers the limited capacity of the parliamentary opposition, the President of the Republic and the Constitutional Court to prevent or remedy such distortions. The concluding proposal is to abandon hyper-majoritarian solutions and return to a proportional system based on territorial constituencies, while preserving all available political and judicial safeguards.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Il contributo esamina il testo modificato della proposta di legge A.C. 2822 sul sistema di elezione della Camera e del Senato, valutandone la compatibilità con i principi costituzionali. L'analisi si concentra sul premio fisso di maggioranza, sulla condizione del superamento della soglia in entrambe le Camere, sulla generalizzazione delle liste bloccate e sull'attribuzione nazionale del premio senatoriale nonostante la base regionale prescritta dall'art. 57 Cost. Le simulazioni costruite sui risultati elettorali del 2022 mostrano che il meccanismo proposto amplificherebbe la distanza tra voti e seggi, modificherebbe gli equilibri interni alle coalizioni e potrebbe assegnare seggi premiali al Senato alla coalizione sconfitta in singole regioni. Considerati nel loro insieme, tali effetti determinano una tensione sproporzionata con l'eguaglianza del voto, la rappresentatività parlamentare, l'autonomia delle due Camere e le garanzie costituzionali. Il lavoro esamina quindi i limiti dell'azione delle opposizioni, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. In conclusione, propone di abbandonare le soluzioni ipermaggioritarie e di tornare a un sistema proporzionale fondato su collegi territoriali, mantenendo attivi tutti gli strumenti politici e giurisdizionali di tutela.

---

[*] *Il contributo è stato sottoposto a* double blind peer review.

[**] *Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.*

SOMMARIO: 1. Premessa: referendum e riforme; 2. Una legge incostituzionale; 2.1. Premio fisso e reverse engineering; 2.2. Il premio e le soglie di garanzia costituzionale; 2.3. Il premio e le maggioranze divergenti; 2.4. Liste bloccate e voto agli sconosciuti; 2.5. Un Senato che premia i perdenti; 2.6. Il bilanciamento impossibile tra valori costituzionali; 3. Quis custodiet Constitutionem? 4. Una proposta: cambiare rotta.

1. Premessa: referendum e riforme

L'inattesa sconfitta nel referendum del 22-23 marzo ha avuto un impatto sull'agenda delle riforme della maggioranza di centrodestra. È stata probabilmente archiviata la modifica della Costituzione per il cd premierato, esposta al rischio di un secondo voto popolare negativo. Rimane invece in campo la proposta di una nuova legge elettorale (A.C. 2822). Le ragioni sono ovvie. Da un lato, riprendere l'iniziativa dopo la sconfitta. Dall'altro, recuperare almeno in parte sul premierato con la legge elettorale, e soprattutto favorire con nuove regole il ritorno a Palazzo Chigi nella prossima legislatura.

Nelle ultime ore la maggioranza ha presentato un nuovo testo, prospettato come testo base per i lavori della I Commissione Camera dei deputati. I richiami qui riferiti all'A.C. 2822 sono al testo modificato. La soglia sale dal 40% al 42%; scompare il ballottaggio; il tetto al premio di maggioranza scende per la Camera dei deputati e il Senato rispettivamente da 230 a 220 e da 114 a 113 seggi; la possibilità di maggioranze diverse nelle due camere si affronta con la previsione che il premio è assegnato alla coalizione che vince superando il 42% in entrambe. In caso contrario, il ballottaggio scompare e si passa al proporzionale puro. Rimangono invece invariati sia il premio fisso di 70 deputati e 35 senatori, sia le liste integralmente bloccate. Invariato, altresì, è per il Senato la distribuzione regionale del premio, attribuito alla coalizione vincente su scala nazionale.

Questo è l'assetto che sarà qui sottoposto all'analisi. Le modifiche, pur significative, mantengono l'impianto complessivo su linee conformi alla valutazione della maggioranza del proprio interesse. Così, non si riduce la misura del superpremio e si mantiene il blocco delle liste, elementi indispensabili perché: a) si abbia un parlamento di nominati docile e subalterno; b) si giunga a maggioranze non lontane da quelle richieste per gli organi di garanzia; c) si abbia uno spazio adeguato per la trattativa sui posti sicuri da distribuire tra gli alleati di coalizione per consentire un accordo. Si elimina invece il ballottaggio, che non è stato mai bene accetto, per la possibilità che una coalizione di perdenti nel primo turno prevalga nel secondo sulla coalizione vincente nel primo. Nulla infine cambia per il Senato nella distribuzione dei seggi di premio.

Il nuovo testo ribadisce che la scommessa fondamentale della maggioranza è confermare il risultato conseguito nelle elezioni del 2022 nel voto politico 2027 (o forse prima), cui è funzionale anche la prospettata accelerazione dei lavori parlamentari. E permangono in larga misura, come si vedrà nell'analisi, le criticità già evidenziate sulla proposta, come era del resto inevitabile mantenendo l'obiettivo dichiarato di volere ad ogni costo evitare il "pareggio" nel prossimo turno elettorale. Ne nascono anzi di nuove, come l'assoggettamento di una Camera al voto espresso per l'altra nel caso che in una soltanto la lista o coalizione vincente superi la soglia del 42%. Oggetto dello studio saranno la struttura del premio e le conseguenze che ne derivano, le liste bloccate, e le questioni poste dalla base regionale richiesta in Costituzione per l'elezione del Senato.

2. Una legge incostituzionale

La proposta si fonda sulla retorica del binomio governabilità e stabilità (da qui l'etichetta Stabilicum). Tre gli strumenti principali adottati: il primo è dato da un premio di maggioranza fisso di 70 deputati e 35 senatori, volto appunto a evitare il pareggio e configurare un governo investito con un voto sostanzialmente popolare; il secondo si trova nelle liste bloccate, che prefigurano in prospettiva assemblee di nominati dai vertici delle forze politiche, docili e subalterne rispetto all'esecutivo; il terzo è un trucco contabile nella assegnazione del premio in Senato, per garantire la stessa maggioranza nelle due Camere.

2.1. Premio fisso e reverse engineering

Per l'A.C. 2822 l'Ufficio centrale nazionale, accertato il raggiungimento di una soglia di almeno il 42% dei voti validi in ciascuna delle due Camere da parte della medesima coalizione o lista, assegna a quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale il premio di governabilità pari a 70 seggi alla Camera e 35 seggi per il Senato. La coalizione vincente non può comunque superare un tetto di 220 deputati e 113 senatori (55% e 56,5% sul totale dei seggi).

La novità è nella scelta della cifra fissa. Il Porcellum (l. 270/2005) prevedeva un premio in percentuale al vincente di 340 seggi su 630, cioè circa il 54%, a prescindere dai voti effettivamente ricevuti. L'Italicum (l. 52/2015) replicava la stessa logica. Per l'A.C. 2822 il premio non è più un'integrazione misurata sui voti: è una dotazione di seggi, scollegata da qualunque parametro di consenso. La previsione di un premio la cui misura non cambia in ragione dei voti effettivamente ottenuti da chi vince segna la differenza con l'esperienza pregressa. È una scelta da cui deriva, come vedremo, un

accumulo di effetti negativi verso i quali è poco efficace, proprio per la novità, una critica che richiami i precedenti.

Perché 70, e non 60, o 50, o un premio variabile? La risposta è nei dati del 2022, come dimostra la tabella che segue. Simula l'applicazione dello Stabilicum ai voti ottenuti dal centrodestra nel 2022 per la Camera dei deputati. La prima colonna a sinistra varia progressivamente il premio fra settanta e zero seggi. La seconda colonna ("Pool") indica i seggi rimasti da distribuire in modo proporzionale, da 314 con il premio di 70 seggi a 384 con il premio a zero. Le altre colonne mostrano i seggi che ciascuna forza del centrodestra otterrebbe in ognuno degli scenari.

Tabella 1 – Camera: simulazione del CDX a premio decrescente (B = 70 ÷ 0)

Premio (B)	Pool prop.	FdI	Lega	FI	NM	CDX TOTALE
Rosatellum 2022	—	**119**	**66**	**45**	**7**	**237**
70 (Stabilicum)	314	**136** *+17/+14,3%*	**46** *-20/-30,3%*	**42** *-3/-6,7%*	**0** *-7/-100,0%*	**224** *-13/-5,5%*
60	324	**133** *+14/+11,8%*	**45** *-21/-31,8%*	**41** *-4/-8,9%*	**0** *-7/-100,0%*	**219** *-18/-7,6%*
50	334	**129** *+10/+8,4%*	**43** *-23/-34,8%*	**41** *-4/-8,9%*	**0** *-7/-100,0%*	**213** *-24/-10,1%*
40	344	**126** *+7/+5,9%*	**42** *-24/-36,4%*	**40** *-5/-11,1%*	**0** *-7/-100,0%*	**208** *-29/-12,2%*
30	354	**123** *+4/+3,4%*	**41** *-25/-37,9%*	**39** *-6/-13,3%*	**0** *-7/-100,0%*	**203** *-34/-14,3%*
20 ⚠	364	**119** *0/0,0%*	**40** *-26/-39,4%*	**38** *-7/-15,6%*	**0** *-7/-100,0%*	**197** *-40/-16,9%*
10 ⚠	374	**116** *-3/-2,5%*	**39** *-27/-40,9%*	**37** *-8/-17,8%*	**0** *-7/-100,0%*	**192** *-45/-19,0%*
0 ⚠	384	**113** *-6/-5,0%*	**38** *-28/-42,4%*	**36** *-9/-20,0%*	**0** *-7/-100,0%*	**187** *-50/-21,1%*

Nota: I seggi sono riferiti all'assemblea (400 = pool 384 + 16 extra-pool, di cui 5 al CDX, invariati nei tre scenari); i Δ confrontano lo Stabilicum con il Rosatellum 2022 (baseline CDX 237: 235 in Italia e 2 eletti all'estero). Le righe ⚠ segnalano dove il CDX non raggiunge la maggioranza assoluta (201). Noi Moderati, sotto la soglia del 3%, è comunque ammessa al riparto come prima lista coalizzata rimasta sotto soglia (ripescaggio ex art. 83, comma 1, lettera e), n. 2-ter): i seggi che le competono nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote dei tre maggiori, cui è attribuito anche il premio; è priva di seggi extra-pool alla Camera. Il totale di coalizione non muta. Le righe a premio intermedio illustrano l'andamento; singole celle possono variare di un seggio per l'arrotondamento dei resti Hare. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La coalizione di centrodestra ha ottenuto nel 2022 alla Camera il 43,79% dei voti e 237 seggi con il Rosatellum. Applicando lo Stabilicum agli stessi voti, al centrodestra vanno 224 seggi nel totale dell'assemblea (219 nel pool proporzionale + premio, sotto il tetto di 220, più 5 seggi nelle circoscrizioni fuori del modello proporzionale + premio: Estero, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Il tetto formalmente non scatta, ma il totale del vincente raggiunge il 56% dell'assemblea. Siamo molto prossimi al risultato elettorale del centrodestra nel 2022 con il Rosatellum. Si desume che la misura

del premio guarda al dato 2022 ed è fissata a 70 seggi perché nessuna altra misura avvicinerebbe quel risultato. Un lavoro di reverse engineering.

Analogo ragionamento è possibile per il Senato. Come dimostra la tabella che segue.

Tabella 2 — Senato: simulazione del CDX a premio decrescente (B = 35 ÷ 0)

Premio (B)	Pool prop.	FdI	Lega	FI	Noi Moderati	CDX TOTALE
Rosatellum 2022	—	**66**	**29**	**18**	**2**	**115**
35 (Stabilicum)	154	**65** *-1/-1,5%*	**24** *-5/-17,2%*	**21** *+3/+16,7%*	**1** *-1/-50,0%*	**111** *-4/-3,5%*
30	159	**64** *-2/-3,0%*	**24** *-5/-17,2%*	**20** *+2/+11,1%*	**1** *-1/-50,0%*	**109** *-6/-5,2%*
25	164	**62** *-4/-6,1%*	**23** *-6/-20,7%*	**20** *+2/+11,1%*	**1** *-1/-50,0%*	**106** *-9/-7,8%*
20	169	**60** *-6/-9,1%*	**23** *-6/-20,7%*	**19** *+1/+5,6%*	**1** *-1/-50,0%*	**103** *-12/-10,4%*
15	174	**59** *-7/-10,6%*	**22** *-7/-24,1%*	**19** *+1/+5,6%*	**1** *-1/-50,0%*	**101** *-14/-12,2%*
10 ⚠	179	**57** *-9/-13,6%*	**22** *-7/-24,1%*	**18** *0/0,0%*	**1** *-1/-50,0%*	**98** *-17/-14,8%*
5 ⚠	184	**55** *-11/-16,7%*	**21** *-8/-27,6%*	**18** *0/0,0%*	**1** *-1/-50,0%*	**95** *-20/-17,4%*
0 ⚠	189	**54** *-12/-18,2%*	**21** *-8/-27,6%*	**17** *-1/-5,6%*	**1** *-1/-50,0%*	**93** *-22/-19,1%*

Nota: Segue la stessa logica della Tabella 1. I seggi sono riferiti all'assemblea (200 = pool 189 + 11 extra-pool, di cui 3 al CDX: i senatori Spelgatti in Valle d'Aosta e Testor in Trentino-Alto Adige per la Lega, Biancofiore in Trentino-Alto Adige per Noi Moderati); baseline Rosatellum CDX 115. Le righe ⚠ segnalano dove il CDX non raggiunge la maggioranza assoluta (101). Noi Moderati, sotto la soglia del 3%, è comunque ammessa al riparto come prima lista coalizzata rimasta sotto soglia (ripescaggio ex art. 16-bis, comma 1, lettera e), n. 2-ter): i seggi che le competono nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote dei tre maggiori, cui è attribuito anche il premio; conserva inoltre il seggio extra-pool del Trentino-Alto Adige. Il totale di coalizione non muta. Le righe a premio intermedio illustrano l'andamento; singole celle possono variare di un seggio per l'arrotondamento dei resti Hare. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

Non sorprende che la proposta abbia suscitato contrasti nella maggioranza. Il fatto che lo Stabilicum produca uno spostamento marcato negli equilibri interni della coalizione vincente, con un vantaggio per FdI, spiega le turbolenze, già emerse nel confronto pubblico. Il modello premio fisso + proporzionale non è un dispositivo neutro. C'è chi vince e chi perde, e non in modo casuale.

La tabella che segue illustra da altro punto di vista la distorsione della rappresentatività che allontana l'assemblea dalla scelta degli elettori.

Il premio di maggioranza è stato già portato all'attenzione della Corte costituzionale. La sentenza 1/2014 ha bocciato il premio del 55% del Porcellum, non per la percentuale in sé, ma per l'assenza di una soglia minima di voti. Si rendeva possibile una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare» e una «eccessiva

divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica […] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto» (punto 3.1 cons. dir.). La sentenza n. 35 del 2017 ha salvato la soglia del 40% prevista dall'Italicum, ritenendola "non in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro" (punto 6 cons. dir.). Ma non si può ammettere «una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale». Inoltre, «ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (punto 9.2 cons. dir., corsivo aggiunto)

Tabella 3 – CAMERA DEI DEPUTATI — totale assemblea 400 seggi

Sistema elettorale	CDX	CSX+M5S	A-IV	Altre	Sovrarapp vincente	Scarto seggi	Moltip. scarto
Voti validi 2022 (%)	44,03	41,12	7,81	—	scarto voti	+2,90 pp	—
Rosatellum 2022 seggi	237 (59,25%)	135 (33,75%)	21 (5,25%)	7 (1,75%)	+15,22 pp	+25,50 pp	**8,78**×
AC 2822 premio attivato	224 (56,00%)	144 (36,00%)	26 (6,50%)	6 (1,50%)	+11,97 pp	+20,00 pp	**6,89**×
AC 2822 senza premio	187 (46,75%)	175 (43,75%)	32 (8,00%)	6 (1,50%)	+2,72 pp	+3,00 pp	**1,03**×

Nota: Camera 2022: distribuzione dei seggi nei tre sistemi (Rosatellum effettivo; A.C. 2822 con e senza premio), su 400 seggi. Le quote di voto sono calcolate al netto di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, coerentemente con il denominatore della soglia del 42% (sull'insieme dei voti validi la quota del CDX è il 43,79%). La «sovrarappresentazione» è lo scarto in pp fra quota di seggi e quota di voti del CDX; lo «scarto seggi» è la differenza fra le quote di seggi di CDX e CSX+M5S; il «moltiplicatore» è il loro rapporto (1 = proporzionalità piena; oltre = amplificazione). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

Tabella 4 — SENATO DELLA REPUBBLICA — totale assemblea 200 seggi

Sistema elettorale	CDX	CSX+M5S	A-IV	Altre	Sovrarapp vincente	Scarto seggi	Moltipl. scarto
Voti validi 2022 (%)	44,02	40,96	7,73	—	scarto voti	**+3,06 pp**	—
Rosatellum 2022 seggi	115 (57,50%)	68 (34,00%)	9 (4,50%)	8 (4,00%)	**+13,48 pp**	+23,50 pp	**7,69**×
AC 2822 premio attivato	111 (55,50%)	69 (34,50%)	13 (6,50%)	7 (3,50%)	**+11,48 pp**	+21,00 pp	**6,87**×
AC 2822 senza premio	93 (46,50%)	84 (42,00%)	16 (8,00%)	7 (3,50%)	**+2,48 pp**	+4,50 pp	**1,47**×

Nota: Senato 2022: stessa lettura su 200 seggi. Per la definizione degli indici e di «pp» si rinvia alla Tabella 3. Quote di voto al netto di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (CDX 44,02%). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La menzione della rappresentatività come valore primario cui deve essere destinato un sistema elettorale è significativa. Ma la formulazione di principio non basta di per sé a porre argini definiti. In specie, la sent. 35/2017 non fissa il 55% come limite costituzionale insuperabile del premio. La Corte dice piuttosto che in quel caso specifico, con quella soglia di voti e con quella struttura del premio, il bilanciamento è

ancora sostenibile. Spostare anche un solo elemento — soglia, struttura, tetto — abbandonerebbe il punto di equilibrio salvato, aprendo un interrogativo sulla possibilità di un nuovo e diverso equilibrio. Interrogativo inevitabile con lo Stabilicum, che li sposta tutti.

Il premio non distorce soltanto il rapporto fra le coalizioni: redistribuisce la rappresentanza anche all'interno di ciascuna, e fra esse e le forze terze. La tabella che segue isola questo effetto. Confronta i seggi che ogni forza otterrebbe con lo Stabilicum e con il riparto integralmente proporzionale, indica in quante regioni li conquista, e misura il guadagno o la perdita che il premio le procura.

Tabella 5 — Senato 2022

Forza	Seggi Stabilicum	Regioni	Seggi prop. (premio 0)	Regioni	Effetto del premio
FdI (CDX)	65	18	54	18	**+11 seggi** (+20,4%)
Lega (CDX)	24	14	21	14	**+3 seggi** (+14,3%)
FI (CDX)	21	12	17	12	**+4 seggi** (+23,5%)
NM (CDX)	1	0	1	0	0
PD (CSX+M5S)	35	16	42	17	**−7 seggi** (−16,7%)
M5S (CSX+M5S)	28	16	34	17	**−6 seggi** (−17,6%)
AVS (CSX+M5S)	6	6	8	9	**−2 seggi** (−25,0%)
+Europa (CSX+M5S)	0	0	0	0	—
A-IV	13	8	16	9	**−3 seggi** (−18,8%)

Nota: Seggi per forza politica con lo Stabilicum (premio attivo) e con riparto proporzionale (premio a zero), all'assemblea (200), coerenti con le Tabelle 2 e 4. L'«effetto del premio» è (seggi Stabilicum − seggi proporzionali) / seggi proporzionali. Il riparto interno alle coalizioni considera le liste sopra il 3% e, in più, la prima lista coalizzata rimasta sotto soglia, ammessa via ripescaggio (2-ter): Noi Moderati per il CDX, +Europa per il CSX+M5S. I seggi che competono loro nel riparto interno sono qui ricompresi nelle quote delle liste maggiori della rispettiva coalizione, cui è attribuito anche il premio; per NM resta distinto il seggio extra-pool del Trentino-Alto Adige. I totali di coalizione non mutano. Le colonne «regioni» indicano in quante delle 18 regioni del pool ciascuna forza ottiene seggi: per le liste diffuse come A-IV il numero si riduce dal proporzionale (9) allo scenario con premio (8), per la concentrazione descritta al §II.5. Fonte: Min. Interno - Eligendo.

La tabella ci dice che il premio non comprime il pluralismo in modo neutro: lo redistribuisce. Le forze minori della coalizione vincente (Lega e Forza Italia) non sono penalizzate, ma hanno un guadagno relativo in seggi. Accade il contrario tra le forze del fronte sconfitto: PD, M5S, e soprattutto AVS, la più piccola lista qualificata, che cede un quarto della sua rappresentanza proporzionale, e la terza forza, A-IV. Lo stesso si legge sul territorio, dove la presenza delle forze che perdono si riduce: AVS da nove a sei regioni, A-IV da nove a otto, mentre FdI resta in diciotto. Il modello premio + proporzionale non è neutro nemmeno sul pluralismo: c'è chi vince e chi perde, e non in modo casuale.

C'è, però, quel che la tabella non mostra. Noi Moderati e +Europa restano a zero seggi in entrambi gli scenari, ma sono escluse dalla soglia di sbarramento del 3%, non dal premio. Un riparto proporzionale che mantenga quella soglia non le recupera. Il proporzionale «cura» la disproporzionalità prodotta dal premio, non quella data dalla soglia. Recuperare il pluralismo delle forze più piccole richiederebbe un intervento diverso e ulteriore.

2.2. Il premio e le soglie di garanzia costituzionale.

Un premio variabile opera fissando un tetto in seggi al vincente (ad esempio, i 340 seggi previsti dall'Italicum). La misura del premio varia in ragione dei voti conseguiti: diminuisce se i voti aumentano, e viceversa. È la logica che la sent. 35/2017 ha ritenuto compatibile con la Costituzione. Il premio fisso funziona all'opposto. È una misura predeterminata che si cumula ai seggi conseguiti con i voti nella quota proporzionale.

La simulazione qui presentata dimostra che lo Stabilicum applicato al voto 2022 attribuisce al vincente 219 seggi nel pool proporzionale + premio, restando appena sotto il tetto di 220, e 224 nell'assemblea una volta sommati i 5 seggi conquistati fuori del modello proporzionale + premio (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Estero). Lo stesso meccanismo opera al Senato, dove la coalizione vincente otterrebbe 108 seggi nel pool, sotto il tetto di 113, e 111 nell'assemblea.

Sono cifre che assumono un peso particolare, segnando il punto in cui l'esito del voto avvicina o incrocia le maggioranze qualificate che la Costituzione prevede per gli organi di garanzia. In una seduta congiunta delle Camere siamo a una distanza comunque breve dai tre quinti dei componenti. Ne segue la possibilità di non essere lontani dai voti necessari per eleggere il Presidente della Repubblica, cinque giudici della Corte costituzionale, e i membri laici del CSM. Una manciata di voti non sarebbe difficile da trovare attraverso defezioni minime nelle opposizioni o piccoli accordi qualificabili come voto di scambio.

Un solo argine rimane. La revisione costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Cost., richiede la maggioranza assoluta dei componenti in seconda deliberazione; e la maggioranza dei due terzi per sottrarsi al referendum confermativo. Due terzi dei componenti sono 267 deputati e 134 senatori. Lo Stabilicum non li raggiunge in nessuna delle due Camere. La conclusione è che lo Stabilicum apre al vincente la strada per la modifica della Costituzione, ma non gli assicura di riuscire ad evitare il referendum. L'ultima difesa della Costituzione, come dimostra la storia anche recentissima, resta nelle mani del popolo sovrano.

Non manca, peraltro, chi difende l'impianto dell'A.C. 2822. L'argomento corre essenzialmente così: la soglia del 42% è addirittura superiore al 40% già assolto dalla Consulta per l'Italicum, mentre il premio effettivo, misurato dalla differenza fra i seggi del vincente con e senza il premio, non supererebbe il 12% del totale. Rimarrebbe in tal modo al di sotto del 15% che la Corte aveva ritenuto compatibile con la Costituzione. Il tetto massimo di 220 e 113 seggi sarebbe anzi una garanzia ulteriore introdotta dal legislatore.

Ma la sent. 35/2017 non convalida un premio del 15% in astratto. Convalida un premio del 15% legato a una soglia del 40% di voti validi e con tetto al 55% dei seggi, in un sistema (interamente) proporzionale corretto.

Spostare anche uno solo di questi tre elementi cambia il punto di equilibrio. L'A.C. 2822 sposta il tetto al 55% e 56,5%, cui vanno ancora aggiunti i seggi esclusi dal modello proporzionale più premio. La disproporzionalità che la Corte censura si misura sullo scarto fra voti e seggi nel risultato finale. Quel che la 1/2014 chiama «divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto» non riguarda la quota nominale del premio, ma l'esito complessivo.

Nel testo originario tale divaricazione poteva raggiungere livelli estremi: secondo la simulazione presentata da D'Alimonte, una coalizione con il 38% dei voti poteva uscire dalla competizione con 203 deputati su 400, cioè con il 50,8% dei seggi, grazie a un turno di ballottaggio accessibile con una soglia bassissima. I

l nuovo testo base ha soppresso il ballottaggio e innalzato la soglia al 42% in ciascuna Camera: al di sotto di quel livello il premio non scatta e il riparto resta proporzionale. È una correzione che tocca uno dei profili deboli dell'impianto originario, ma non sana il vizio di struttura del premio, che — quando scatta — resta una dotazione fissa di seggi, indifferente al margine sul secondo e all'effettivo consenso del vincente.

Il tentativo di contenere la disproporzionalità è passato anche attraverso la proposta di abbassare il tetto, che il nuovo testo dell'A.C. 2822 ha recepito portandolo da 230 a 220. Ma non si risolve il vizio di fondo, che è dato non dalla misura ma dalla struttura del premio in seggi fissi al vincente. Anche con un tetto a 215, la coalizione vincente al 49% dei voti arriverebbe al 57,8% dei seggi: sempre fuori dal punto di equilibrio della sent. 35/2017.

Una legge elettorale non può essere "ragionevole" sul piano costituzionale se la sua geometria interna concede al vincente un premio la cui misura prescinde dai voti effettivamente conseguiti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale non va letta come assoluzione di una cifra determinata per il premio. È più corretto dedurne che il modello adottato è nel complesso "ragionevole" quando lo scarto tra voti e seggi determinato dal premio si riduce progressivamente con il crescere dei consensi ottenuti dal vincente. Lo Stabilicum fa il contrario. E contribuisce al cumulo di effetti che determina una tensione tra la proposta e i principi desumibili dalla Costituzione.

2.3. Il premio e le maggioranze divergenti.

L'A.C. 2822 introduce una novità di rilievo per il premio di maggioranza. Se la coalizione vincente non supera la soglia del 42% in entrambe le Camere il premio non scatta, e si applica integralmente il proporzionale. Il punto è che si passa al proporzionale anche nella Camera in cui la soglia è stata superata. La soluzione vorrebbe evitare che la divergenza fra le due Camere produca ingovernabilità. Un obiettivo anche comprensibile, che però la soluzione adottata da un lato non realizza con certezza, mentre dall'altro genera dubbi di costituzionalità.

Il premio di maggioranza è ben noto nel nostro ordinamento, trovando applicazione per i consigli comunali e regionali. Si tratta, però, di assemblee monocamerali, affiancate da un vertice eletto direttamente. Non si può porre alcun problema di maggioranze divergenti, perché l'assemblea è una sola.

Ma in un bicameralismo paritario ed elettivo, per di più scritto in Costituzione, in cui ciascuna Camera si fonda sulla scelta degli elettori, la possibilità di esiti divergenti nelle due Camere è ineliminabile. Potrebbe ben darsi il caso di una coalizione che in base ai soli voti — pur superando il 42% in una Camera — non raggiunga la soglia nell'altra; o addirittura, sempre in base al solo riparto proporzionale, conquisti la maggioranza assoluta dei seggi in una Camera restando sotto la soglia nell'altra. Scenari forse improbabili, ma di sicuro possibili. In tal caso si applicherebbe il proporzionale in entrambe, la divergenza dei voti rimarrebbe, e la divergenza delle maggioranze pure.

Nessuna legge elettorale, in un contesto definibile come democratico, potrà mai dare l'assoluta certezza che dal voto esca una maggioranza di seggi, e ancor meno che in un sistema bicamerale si produca la stessa maggioranza nelle due assemblee. Se una tale legge si adottasse in un bicameralismo paritario ed elettivo protetto in Costituzione,

com'è il nostro, si andrebbe incontro a una sicura incostituzionalità. L'A.C. 2822 non arriva a tanto. Ma la conformità a Costituzione è di certo dubbia, almeno per tre profili.

Il primo. Autonomia di ciascuna Camera (artt. 55, 70 e 94 Cost.). Il bicameralismo paritario non è una variante organizzativa, ma una scelta della Costituzione che attribuisce a ciascuna assemblea la qualità di organo costituzionale autonomo, sovrano nei propri atti, legittimato dal voto per essa espresso. Da questa autonomia discende che la composizione dell'assemblea deve riflettere i voti espressi nella relativa elezione. Subordinare l'attribuzione del premio in una Camera all'esito dell'altra significa sottrarre alla prima ciò che il voto a essa rivolto avrebbe prodotto. È una forma di interferenza fra elezioni che incide sul nucleo dell'autonomia.

È vero che il legislatore può imporre condizioni di attivazione del premio (soglie minime, quorum). Ma una condizione è legittima fino a che rimane interna alla singola consultazione. Quando è la composizione di un'assemblea costituzionalmente autonoma a essere modificata da un evento esterno — l'esito del voto per l'altra Camera, sostenuto da un diverso corpo elettorale — la condizione non è più una clausola di disegno del sistema, ma una cessione di sovranità dall'una all'altra elezione.

Il secondo. Eguaglianza in uscita del voto (art. 48.2 Cost.). L'elettore che ha votato la stessa lista per le due assemblee può trovarsi in tre situazioni diverse, in funzione di un evento che non dipende da lui. Se la soglia è raggiunta in entrambe le Camere, il suo voto contribuisce all'assegnazione del premio in entrambe e ha un peso uguale a quello degli altri elettori che hanno votato come lui. Se la soglia non è raggiunta in nessuna delle due, il peso rimane eguale per tutti nel riparto interamente proporzionale.

Nello scenario asimmetrico — soglia raggiunta in una Camera e non nell'altra — il voto espresso nella Camera in cui la soglia è stata raggiunta vede sminuita la propria potenziale efficacia premiale per ragioni che non attengono né a quella Camera né al comportamento del suo corpo elettorale. Si crea così una categoria di elettori il cui voto è neutralizzato nei suoi effetti premiali da un fatto interamente estraneo.

L'obiezione possibile è che ogni soglia produce, per definizione, voti che pesano e voti che non pesano: l'elettore di una lista al 2,9% vede il proprio voto disperdersi per il mancato superamento del 3%. È un'obiezione che a prima vista renderebbe indistinguibile la doppia condizione bicamerale dalla soglia di sbarramento. La simmetria però è solo apparente. La soglia di sbarramento è una condizione endogena alla singola elezione: opera sui voti espressi in quella consultazione, si applica a tutti gli elettori della medesima assemblea, ed è interamente interna al circuito rappresentativo che si sta costituendo. La doppia condizione bicamerale è un

dispositivo di natura diversa, che si può definire trans-elettorale: l'efficacia del voto espresso per una Camera è neutralizzata da un esito che riguarda un'altra elezione, sostenuta da un diverso corpo elettorale, ripartito sul diverso disegno circoscrizionale dell'altra Camera. Emerge l'interferenza con un'elezione esterna. Le due situazioni non sono comparabili.

Il terzo. La base regionale del Senato (art. 57.1 Cost.). Sul tema della base regionale si tornerà più ampiamente nel successivo §II.5, sotto altri profili. Si può qui segnalare che 35 dei 200 senatori sono attribuiti sulla base della cifra elettorale *nazionale*, non regionale: il senatore eletto in regione vede la propria assegnazione condizionata da un calcolo che eccede il territorio in cui è stato espresso il voto. Già di per sé un punto critico, sul quale si colgono indicazioni nella sent. 1/2014. La novità introdotta dall'A.C. 2822 è che lo scatto stesso del calcolo nazionale al Senato è subordinato a una verifica condotta sulla Camera dei deputati. Il voto in regione del cittadino — già aggregato in cifra nazionale, già condizionato nella formazione della maggioranza dal pesare al di là del territorio — viene altresì subordinato, nella sua efficacia premiale, all'esito di un'altra elezione, sostenuta da un diverso corpo elettorale, ripartito su un diverso disegno circoscrizionale. La compressione della base regionale, già grave, diventa doppia.

Sulla materia del premio di maggioranza la Corte si è pronunciata sempre su premi endogeni alla singola elezione, in cui la sproporzione fra voti e seggi era prodotta da regole interne alla stessa consultazione. La doppia condizione bicamerale dell'A.C. 2822, che fa dipendere l'attribuzione del premio in una Camera dall'esito dell'altra, configura una interferenza fra elezioni che non trova specifico riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Quindi non c'è ostacolo alla conclusione che la soluzione adottata sia costituzionalmente debole. E lo è tanto più perché il dispositivo non è neppure idoneo a raggiungere lo scopo dichiarato. Anche operando in modalità integralmente proporzionale la legge non può assicurare che le maggioranze non siano divergenti. Il dispositivo, allora, è ad un tempo costituzionalmente dubbio e inidoneo allo scopo. E qui un riferimento nella giurisprudenza costituzionale si trova. È la logica del test di proporzionalità che la Consulta impiega quando censura una distorsione che evidenzia «oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito» (sent. 1/2014, punto 4 cons. dir.). Il richiamo guarda alla *ratio* del test, non alla fattispecie: nel 2014 la distorsione era prodotta dal premio, mentre qui il dispositivo opera in senso inverso, perché non può impedire in termini assoluti la divergenza. Ma il criterio di giudizio non muta, perché un mezzo che sacrifica un valore costituzionale senza

neppure conseguire con certezza lo scopo che dovrebbe giustificarlo non supera il vaglio di proporzionalità, quale che sia il verso in cui agisce.

2.4. Liste bloccate e voto agli sconosciuti.

È "bloccata" la lista in cui l'elettore vota un simbolo, e i singoli eletti sono predeterminati dal partito secondo l'ordine in cui i nomi sono stati inseriti. L'elettore vota un simbolo, e i parlamentari sono di fatto nominati dal partito. È "aperta" la lista in cui l'elettore può indicare una preferenza per uno o più nomi. Una modalità intermedia è il «collegio uninominale»: si elegge una sola persona, scelta dagli elettori col proprio voto.

L'A.C. 2822 cancella i collegi uninominali previsti dal Rosatellum (tre ottavi del totale). Tutti i seggi sono assegnati in collegi plurinominali, con liste bloccate. L'elettore vota un simbolo, e non una persona. Agli eletti nei collegi plurinominali si aggiungono 70 deputati e 35 senatori scelti in un'ulteriore lista, presentata su base circoscrizionale (ventisei circoscrizioni alla Camera, diciotto regioni al Senato) e destinata ai seggi del premio di governabilità. Anche questa lista è bloccata. In sostanza, all'elettore che vota la lista vincente saranno attribuiti due gruppi di candidati: quelli del collegio plurinominale, e quelli circoscrizionali del premio. Entrambi scelti dal partito, nell'ordine indicato. Nessun nome è votabile singolarmente.

Nella sent. 1/2014 (punto 5.1 cons. dir) La Corte costituzionale censura le liste bloccate laddove tutti i parlamentari, senza eccezione, sono scelti dal partito. È invece compatibile con la Costituzione la lista bloccata se riguarda solo una parte dei seggi, in specie se la lista si affianca a collegi uninominali che producono per definizione un legame fra elettore ed eletto. È altresì compatibile con la Costituzione la lista bloccata se la ridotta dimensione delle circoscrizioni pone un numero esiguo di candidati assicurando all'elettore una conoscenza che gli permette di sapere chi vuole mandare in Parlamento. Per la sentenza n. 35 del 2017 (punto 11.2 cons. dir.) sono accettabili liste che presentano capilista bloccati e altri candidati eleggibili con voto di preferenza. Anche in tal caso l'elettore mantiene un margine di scelta.

La griglia così disegnata dalla Corte potrebbe considerarsi superabile (pur rimanendo dubbi di costituzionalità su altri profili) per il Rosatellum. Una diversa conclusione si giustifica per lo Stabilicum. Almeno quattro i punti essenziali.

Il primo: il blocco è sostanzialmente totale, coprendo 384 seggi su 400 alla Camera e 189 seggi su 200 al Senato. I restanti seggi si sottraggono per ragioni diverse

(minoranze linguistiche, estero), in numero che si può definire trascurabile. In massima parte i parlamentari sono scelti dai partiti.

Il secondo: viene meno la conoscibilità dei candidati. Le norme vigenti assegnano cinque ottavi dei seggi alla quota proporzionale, e tre ottavi ai collegi uninominali. L'A.C. 2822 elimina gli uninominali e mantiene gli stessi collegi plurinominali. Ne segue che quei collegi presenteranno un maggior numero di eletti e di candidati. Per la Camera si passa da 245 a 384, per il Senato da 122 a 189. La conoscibilità del singolo eletto, già scarsa, si riduce ulteriormente.

Il terzo: anche il premio di governabilità è su nomi bloccati. Sono nominati dal partito, ripartiti nelle circoscrizioni secondo il peso demografico, e attribuiti tutti in blocco alla coalizione vincente. È in realtà un listone nazionale mascherato da liste circoscrizionali. L'elettore non ha nessuna scelta (e vedremo poi altri profili problematici). A confermarlo è la stessa disciplina dei manifesti elettorali: su ogni manifesto, per ciascuna lista o coalizione, è riportato l'elenco dei candidati delle liste circoscrizionali del premio presentate in tutte le circoscrizioni. Quindi, non una frazione locale, ma il listino destinato ai 70 seggi di premio alla Camera e ai 35 al Senato. L'argomento su cui la Corte costituzionale si fonda – conoscibilità del candidato equivalente per l'elettore alla scelta – già in sé del tutto opinabile, mostra tutta la sua fragilità. L'informazione all'elettore formalmente prescritta dalla legge si traduce nella esposizione per la durata della campagna elettorale in un lungo elenco di sconosciuti destinati a entrare in blocco. Una inconoscibilità non sanata dal fatto che nel solo momento del voto i nomi visibili sulla scheda saranno pochi.

Il quarto: slittamento dei seggi fra circoscrizioni. Quando una lista ha esaurito i candidati eleggibili in una circoscrizione, i seggi eccedenti slittano in altre circoscrizioni dove la stessa lista ha candidati ancora disponibili. Il fenomeno, già presente nel Rosatellum, si traduce nella possibilità che un voto dato in Lombardia elegga un candidato in Sicilia, che l'elettore lombardo ha visto solo nel listone pubblicato sui manifesti in campagna elettorale. Con buona pace dell'equivalenza tra la conoscibilità e la scelta.

Il modello Stabilicum si mostra assai poco coerente con le prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale ai fini della rappresentatività democratica delle assemblee elettive. Ma qui si oppone una domanda: è davvero rilevante per tale qualità la scelta del sistema elettorale? È possibile obiettare che la qualità della rappresentanza si lega decisivamente al sistema dei partiti piuttosto che alle modalità di elezione? Partiti deboli, non radicati, incapaci di esprimere compiutamente la società in cui operano

produrranno fatalmente una rappresentanza politica di bassa qualità, con qualunque sistema elettorale.

È una posizione che contiene un elemento di verità, ma non vale a difendere l'A.C. 2822. La proposta non si limita a ignorare il problema dei partiti. In realtà concorre ad aggravarlo. Una lista bloccata di candidati, scelti dal vertice del partito senza alcun filtro selettivo da parte degli elettori, premia l'obbedienza e mortifica il pluralismo interno. Una rappresentanza parlamentare subalterna non ha peso reale nella dialettica interna nel partito, e non contribuisce alla sua vitalità democratica. L'A.C. 2822 non è neutrale rispetto al problema della qualità della politica e della buona salute dei partiti: può solo amplificarlo, anche se non l'ha generato.

Si aggiunga che la Corte costituzionale giudica la regola posta dalla legge elettorale, non i partiti. Una regola rimane incostituzionale anche se i partiti, in concreto, presentano candidati eccellenti; ovvero è conforme a Costituzione anche laddove i partiti fanno scelte inaccettabili. La sentenza 1/2014 censura il meccanismo che priva l'elettore della scelta dei propri rappresentanti, indipendentemente dalla loro qualità. Che un candidato sia buono o cattivo è una mera eventualità. Che una regola sia giusta o sbagliata è, o dovrebbe essere, una certezza.

2.5. Un Senato che premia i perdenti.

I dubbi di costituzionalità fin qui esaminati trovano riscontro nelle sentenze 1/2014 e 35/2017. Ma l'A.C. 2822 mette in evidenza anche un profilo ulteriore. L'art. 57.1 della Costituzione dispone: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero». Una lettura piana della norma ci dice che i senatori si eleggono regione per regione, ogni regione ha un certo numero di seggi, e quei seggi si assegnano contando i voti espressi in quel territorio. Nel disegno dei Costituenti, il Senato avrebbe rappresentato le comunità politiche regionali. Nel bicameralismo paritario italiano le due Camere si sovrappongono. Ma il principio della base regionale per il Senato rimane, confermato anche dalla legge costituzionale 1/2020, con la distribuzione per regione secondo i criteri fissati in Costituzione.

Il punto è che per quei criteri la popolazione conta, ma non in modo proporzionale. La Valle d'Aosta ha un seggio, il Molise due, e per tutte le altre regioni il minimo è tre. Ne viene che le regioni minori sono sovra-rappresentate. Non è un'anomalia da correggere, ma la struttura voluta dai Costituenti per una camera che doveva esprimere le comunità regionali con una soglia minima di voce. La conseguenza tecnica è che il voto degli elettori non ha lo stesso peso in tutte le regioni. Un voto in Molise ha un peso diverso, in termini di seggi, rispetto a un voto in Lombardia.

Ma proprio questo impedisce di mescolare i voti delle diverse regioni in un unico calderone nazionale, da distribuire successivamente. Non si sommano i voti molisani e quelli lombardi, che hanno un peso diverso, in un unico e indistinto totale nazionale, da tradurre poi in seggi. È esattamente ciò che la Costituzione esclude, e che lo Stabilicum fa.

Formalmente, l'A.C. 2822 conferma la base regionale. Ma poi prevede che i 35 seggi vengano attribuiti alla coalizione vincente purché essa abbia conseguito almeno il 42 per cento dei voti validi a livello nazionale in ciascuna delle due Camere. I seggi sono assegnati in blocco a chi vince sommando i voti di tutta Italia, indipendentemente da come quei voti si distribuiscono regione per regione. I seggi sono assegnati alle regioni, con l'esclusione di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, secondo il peso demografico: Lombardia 6, Piemonte 3, Veneto 3, Emilia-Romagna 3, Lazio 3, Campania 3, Sicilia 3, Toscana 2, Puglia 2, Liguria 1, Friuli-Venezia Giulia 1, Umbria 1, Marche 1, Abruzzo 1, Calabria 1, Sardegna 1. Non ricevono alcun seggio Molise e Basilicata, anche se il testo non le esclude formalmente.

Il punto cruciale è che i seggi distribuiti tra le sedici regioni in base alla popolazione sono assegnati in base al voto espresso su scala nazionale. Ne segue che la coalizione vincente può ricevere seggi di premio anche in regioni dove ha preso meno voti della coalizione avversaria. Lo dimostra la simulazione che segue, che applica lo Stabilicum al voto 2022 per il Senato, ipotizzando una coalizione di centrosinistra comprendente M5S.

La tabella racconta che su 16 regioni destinatarie di seggi premio (escluse le speciali Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, e le ordinarie Molise e Basilicata escluse dal riparto per la dimensione ridotta) solo otto vedono il centrodestra prevalere: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo. In altre otto, invece, il premio va al centrodestra nonostante vinca nel voto il centrosinistra (unito nella simulazione a M5S): Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Regioni sulle quali cade un premio ottenuto dal centrodestra vincendo altrove.

La tabella che segue evidenzia quello che si può definire un caso di *disenfranchisement* sostanziale. È il numero di elettrici ed elettori il cui voto perde il peso che invece dovrebbe avere sull'esito in termini di rappresentanza. Eclatante il caso della Campania, in cui si supera il mezzo milione di voti.

Tabella 6 — Senato 2022: voti CDX e CSX+M5S, vincitore regionale e seggi premio (B = 35).

Regione	Voti CDX	Voti CSX+M5S	Vince in regione	Seggi premio CDX	Anomalia
Piemonte	969.180	817.019	CDX	3	—
Lombardia	2.550.203	1.743 371	CDX	6	—
Veneto	1.410.485	727.609	CDX	3	—
Friuli-V.G.	298.277	197.723	CDX	1	—
Liguria⚠	311.057	317.593	CSX+M5S	1	sì
Emilia-Rom.⚠	896.607	1.056.806	CSX+M5S	3	sì
Toscana⚠	723.407	847.502	CSX+M5S	2	sì
Umbria	199.663	175.415	CDX	1	—
Marche	341.016	305.435	CDX	1	—
Lazio	1.215.542	1.109.436	CDX	3	—
Abruzzo	301.793	250.406	CDX	1	—
Molise	55.617	62.275	CSX+M5S	0	Hare 0,37
Campania⚠	764.775	1.310.017	CSX+M5S	3	sì
Puglia⚠	719.461	860.712	CSX+M5S	2	sì
Basilicata	88.280	112.919	CSX+M5S	0	Hare 0,56
Calabria⚠	299.239	340.755	CSX+M5S	1	sì
Sicilia⚠	714.513	884.411	CSX+M5S	3	sì
Sardegna⚠	276.732	336.040	CSX+M5S	1	sì

Nota: Delle 18 regioni del pool, 16 ricevono seggi premio; Molise e Basilicata, con quota Hare inferiore a un seggio, ne restano fuori. Le righe ⚠ segnalano le otto regioni in cui la coalizione premiata aveva preso meno voti dell'avversaria. I voti CSX+M5S comprendono tutte le liste del centrosinistra collegate nel 2022, inclusa Impegno Civico (esclusa invece, come sotto-soglia, dal riparto dei seggi). Fonte: Min. Interno - Eligendo.

In totale, oltre 1,2 milioni di cittadini vedono il peso del proprio voto svanire, mentre 16 dei 35 seggi del premio Senato vengono attribuiti alla coalizione perdente nel territorio, ma vincente altrove. Ovviamente non sfugge che analogo effetto si produce anche per la Camera dei deputati. Ma la differenza è che per essa la base regionale non è prevista. L'A.C. 2822 di fatto azzera la menzione costituzionale della base regionale per l'elezione, *tamquam non esset*.

Tabella 7 — Le otto regioni di anomalia

Regione	Distacco voti CDX − CSX+M5S	Seggi premio CDX	% disenfranchisement CSX	Nota
Liguria	− 6.536	1	− 2,1%	
Calabria	− 41.516	1	− 12,2%	
Toscana	− 124.095	2	− 14,6%	
Emilia-Rom.	− 160.199	3	− 15,2%	
Puglia	− 141.251	2	− 16,4%	
Sardegna	− 59.308	1	− 17,6%	
Sicilia	− 169.898	3	− 19,2%	
Campania	− 545.242	3	− 41,6%	

Nota: distacco di voti CDX − CSX+M5S, seggi premio al CDX e «disenfranchisement» del CSX, definito come (V_CSX+M5S − V_CDX) / V_CSX+M5S, ossia il deficit del CDX rispetto al vincitore locale. Il distacco complessivo è −1.248.045 voti; i 16 seggi premio di queste regioni sono il 45,7% dei 35 totali del Senato. Fonte: Min. Interno - Eligendo, Senato 2022.

La sentenza n. 1 del 2014 aveva già considerato un meccanismo di premio al Senato. Per il Porcellum la coalizione che otteneva la maggior cifra elettorale regionale riceveva un premio fino al 55% dei seggi regionali. La Corte censura il premio così configurato perché la regionalizzazione poteva rovesciare il risultato nazionale. Lo Stabilicum sceglie l'opposto: assegna il premio in base al voto nazionale e poi lo distribuisce regionalmente per peso demografico. Risolve, formalmente, il problema delle maggioranze divergenti, ma a un prezzo: il premio entra in regioni che, votando, avevano espresso una maggioranza opposta. È la nazionalizzazione di un esito che per Costituzione dovrebbe esprimere la realtà regionale. Un'operazione contabile che non riflette il voto della regione.

La sentenza n. 35 del 2017 (punto 15.2 cons. dir.) afferma: «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». La Corte ammette differenze ragionevoli, finalizzate a non produrre maggioranze diverse: differenze, non la cancellazione del fondamento costituzionale di uno dei due rami. La base regionale è una clausola della Costituzione, non la scelta di dettaglio di una legge ordinaria.

Non basta a sostenere l'impianto dell'A.C. 2822 l'argomento che l'art. 57 non implica una regionalizzazione integrale del procedimento elettorale, come dimostrano le soglie di sbarramento nel Rosatellum calcolate nazionalmente e applicate a livello regionale. Sistemi differenti tra le due Camere sono quindi possibili, purché producano maggioranze omogenee. Quel che appunto lo Stabilicum mira a fare.

È un argomento che non convince. Tre i punti essenziali.

Il primo. La soglia di sbarramento nazionale, prevista dal Rosatellum, decide solo chi è ammesso al riparto dei seggi: non sceglie quali seggi vadano a quale forza politica. La scelta degli eletti rimane affidata al voto in ciascuna regione. L'A.C. 2822 fa un salto di qualità, attribuendo direttamente 35 seggi del Senato sulla base del voto nazionale aggregato. Il secondo. La sent. 35/2017 ammette differenze, non prescrive uniformità. Se Camera e Senato adottassero sistemi differenti ma omogenei — due sistemi a base regionale ancorché diversi - l'inciso della Corte sarebbe rispettato. Invece, il Senato viene piegato a una logica nazionale che è la stessa della Camera. La differenza scritta in Costituzione tra Camera nazionale e Senato a base regionale, e mantenuta anche con la legge costituzionale 1/2020, si dissolve. Il terzo. La

simulazione dimostra che nel 2022 lo Stabilicum avrebbe ribaltato l'esito del voto in otto regioni su sedici, e per quasi la metà dei seggi del premio. Nulla esclude il prodursi in un futuro turno elettorale di anomalie anche più estreme o in più regioni. È una distorsione che ricade pesantemente sulla rappresentatività dell'assemblea. Quasi una revisione costituzionale occulta operata con legge ordinaria.

2.6. Un bilanciamento impossibile tra valori costituzionali.

Abbiamo esaminato i profili caratterizzanti dell'A.C. 2822: il premio fisso e la disproporzionalità, la doppia condizione bicamerale, le liste bloccate, la base regionale del Senato. Sono profili che convergono verso un obiettivo di stabilità e governabilità, che si vuole raggiungere assicurando che dal voto esca una maggioranza certa. In specie, come dicono i sostenitori della riforma, evitando il pareggio. Si insegue il mito della governabilità puntando con il sistema elettorale a costruire artificiosamente maggioranze, e per di più maggioranze necessariamente omogenee nelle due Camere.

Ma l'esame dell'A.C. 2822 ha progressivamente messo in luce l'accumularsi di tensioni con i principi che la Corte ha messo in evidenza: proporzionalità del mezzo rispetto al fine, ragionevolezza, eguaglianza del voto, conoscibilità dei suoi effetti. Non è dubbio che stabilità e governabilità siano riconosciuti dalla giurisprudenza della Consulta come valori di rilievo costituzionale. Ma non vengono assunti come valori assoluti e dominanti. Sono invece valori concorrenti e da bilanciare con la libera scelta degli elettori e la rappresentatività democratica delle assemblee.

È decisivo che le leggi elettorali non possono produrre «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica […] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sent. 1/2014, punto 3.1 cons. dir.). Parimenti, è decisivo che «ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere *primariamente* destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (sent. 35/2017, punto 9.2 cons. dir., corsivo aggiunto).

Una legge elettorale può legittimamente, in nome della governabilità e della stabilità, introdurre una "ragionevole" o "non irragionevole" divaricazione fra voti e seggi. Ma la legittimazione democratica e la composizione delle assemblee elettive poggiano sul piano dei seggi (quanti seggi a ciascuna forza politica), sul piano dei nomi (quali persone occupano quei seggi), sul piano dei territori (dove nel paese quei seggi sono stati conquistati).

La domanda è: una divaricazione che stravolge tutti i piani è "ragionevole" o "non irragionevole"? La valutazione va fatta guardando ai singoli elementi del mosaico, o piuttosto all'impatto nel complesso prodotto sui valori fondativi della rappresentatività democratica delle assemblee elettive? Soprattutto quando si evidenzia la possibilità che maggioranze costruite dal sistema elettorale in assemblee poco o per nulla rappresentative abbiano i numeri per modificare la Costituzione e incidere sugli organi di garanzia?

La risposta è che se non si riesce a cogliere l'impatto nel suo complesso delle scelte fatte con una legge elettorale non si salva il Parlamento della Repubblica democratica scritta nella Costituzione.

3. *Quis custodiet Constitutionem*?

I dubbi di costituzionalità sull'A.C. 2822 sono dunque molteplici, ma non basta argomentarli sul piano del diritto. È necessario anche valutare la possibilità di farli valere in concreto. Tre sono gli scenari essenziali: 1) le opposizioni in parlamento; 2) il Presidente della Repubblica; 3) la Corte costituzionale.

3.1. Le opposizioni hanno già manifestato la propria contrarietà all'A.C. 2822, mentre dal centrodestra sono venuti segnali di apparente disponibilità al confronto. Peraltro, dopo la presentazione del testo da ultimo emendato, eventuali ulteriori modifiche della proposta rifletteranno anzitutto le mediazioni tra gli interessi confliggenti dei partner della coalizione di centrodestra. È in tale conflitto la migliore occasione per le opposizioni di avere un peso nei lavori parlamentari. Ma è del tutto improbabile, per ovvi motivi, che la maggioranza approvi con l'accordo delle opposizioni regole elettorali inaccettabili per uno dei partner della coalizione di governo. Al tempo stesso, le opposizioni non hanno strumenti per incidere significativamente sulle decisioni di una maggioranza che rimanga compatta. In tale ipotesi, regolamenti e prassi mettono nella disponibilità della maggioranza tempi e contenuti delle scelte, e il ruolo delle opposizioni è inevitabilmente marginale.

3.2. Il Presidente della Repubblica è garante in prima istanza della Costituzione. Ma sulla riforma elettorale la funzione si mostra essenzialmente nominale. Un rinvio alle Camere ex art. 74 Cost. può essere superato da un nuovo voto. Non è un caso che il rinvio ex art. 74 Cost. sia un evento assolutamente raro nella storia repubblicana, soprattutto recente. Inoltre, per prassi consolidata il Presidente guarda alla "manifesta incostituzionalità", e non al mero dubbio che la Costituzione non sia osservata. Ma nel caso specifico della legge elettorale la formula va letta in parallelo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che per la legge elettorale lascia al decisore politico uno

spazio particolarmente ampio. La funzione della Corte è in sinergia negativa con quella del Capo dello Stato. È davvero possibile riscontrare una "manifesta incostituzionalità" quando la Corte pone al legislatore un limite di "manifesta irragionevolezza"? I due standard si combinano in una soglia di tolleranza molto alta per il legislatore elettorale. Si tratta di una doppia clausola di self-restraint che produce una carenza di controllo proprio su una materia (la legge elettorale) in cui il conflitto giudice-legislatore è massimo. Alla fine, il ruolo del Capo dello Stato si riduce a testimonial attraverso esternazioni informali, più che custode o garante in senso stretto della Costituzione.

3.3. In termini generali, la Consulta è nel sistema italiano l'architrave della difesa della Costituzione. Ma il caso della legge elettorale impone una riflessione mirata.

Rileva anzitutto che dall'eventuale pronuncia di illegittimità della Corte debba venire una normativa di risulta immediatamente applicabile, tale da non richiedere interventi legislativi per lo svolgimento di elezioni. Una considerazione volta a garantire alla istituzione parlamento una continuità che diversamente potrebbe essere a rischio.

Una premessa forse inevitabile, che però pone sulla Corte l'onere di modulare coerentemente la propria decisione. Una normativa di risulta immediatamente applicabile anzitutto dipende dalla formulazione testuale delle norme. Può non essere possibile ottenere l'esito voluto con una mera pronuncia di accoglimento, risultando invece inevitabile una sentenza – anche ampiamente - manipolativa. Ad esempio, se la Corte ritenesse il premio di 70 deputati fonte di un eccesso di disproporzionalità, bene potrebbe iscrivere nel testo un premio ridotto, ma in base a quale criterio sostituire a 70 una cifra più bassa, 60, 50, 40, 30? Probabilmente, non avendo per la diminuzione un fondamento di razionalità oggettiva, l'opzione preferibile sarebbe cancellare il premio del tutto, affrontando una riscrittura del testo in chiave integralmente proporzionale.

Nelle sentenze 1/2014 e 35/2017 vediamo con chiarezza la tensione tra il giudice delle leggi e il decisore politico rappresentativo. C'è un corto circuito che la Corte risolve lasciando al legislatore uno spazio molto ampio, con il limite della "manifesta irragionevolezza". Una formula troppo indeterminata per porre argini insuperabili a un potere politico deciso ad assicurarsi attraverso la legge elettorale un parlamento docile e subalterno con maggioranze molto ampie, prossime alle soglie qualificate previste dalla Costituzione.

4. Una proposta: cambiare rotta

È possibile che, nel contesto di una crisi delle democrazie cd liberali, i custodi della Costituzione siano oggi in grado di custodirla più debolmente di quanto si è fin qui

pensato o si vorrebbe, anche su materie cruciali come quella elettorale. Basta ad esempio guardare a quel che accade negli Stati Uniti con la Corte Suprema. Da ultimo ha posto fine alla stagione – iniziata negli anni ’60 del secolo scorso – della tutela del diritto di voto delle minoranze, e ha tolto ogni ostacolo al *partisan gerrymandering*, aprendo una corsa alla ridefinizione delle circoscrizioni elettorali che inciderà sul *midterm* e sulle elezioni presidenziali del 2028. E la maggioranza di destra oggi dominante nella Corte potrebbe rimanere per una generazione.

In Italia, da ora alla fine (in assenza di turbolenze non prevedibili) della prossima legislatura termina il mandato del Presidente della Repubblica (gennaio 2029), e quello di nove giudici della Corte costituzionale (di cui tre nominati dal Capo dello Stato e uno eletto dal parlamento). Rispetto a quanto abbiamo visto accadere negli Stati Uniti, Polonia o Ungheria, il modello italiano si mostra più resiliente. Ma escludiamo con certezza il rischio di un progressivo e silenzioso scivolamento verso forme di autocrazia? Uno scivolamento di cui, secondo il *Democracy Report 2026* il nostro paese mostra primi segnali.

Assume rilievo il dato che la crisi delle democrazie liberali si manifesti anche in paesi un tempo considerati esempio di stabilità e governabilità, in specie per l’investitura popolare diretta del capo in forme diverse. Basta pensare a Starmer in Gran Bretagna, o a Macron in Francia. Una lettura comparata delle esperienze straniere trova oggi un elemento cruciale nella frammentazione e radicalizzazione delle società, che rende l’investitura popolare diretta del capo elemento di divisione e contrapposizione piuttosto che di unità. Questo potrebbe suggerire che è giunto anche per il nostro paese il momento di abbandonare il mantra assoluto della stabilità e della governabilità, della scelta popolare nelle urne di chi governa, del “pareggio” da evitare a ogni costo. Per guardare invece al recupero di assemblee elettive effettivamente rappresentative, attraverso il ritorno a sistemi elettorali proporzionali non stravolti da correttivi ipermaggioritari. Non basterebbe di per sé, richiedendosi anche leggi sui partiti e sul finanziamento pubblico della politica, ma sarebbe certo un elemento decisivo.

Da tempo ritengo che si dovrebbe tornare a un proporzionale, ma di collegio, come il Senato pre-1993. Si tratta di tenere insieme due esigenze entrambe sacrificate dallo Stabilicum: la rappresentatività democratica dell’assemblea e la scelta – non solo la conoscibilità - dell’eletto. Le alternative non le tengono insieme. La lista bloccata – sia essa il listone nazionale, sia la lista circoscrizionale «alla portoghese», che pure è proporzionale — restituisce la proporzionalità ma ripropone il nominato: l’elettore vota un simbolo, non una persona. Il modello tedesco affianca al collegio uninominale una quota proporzionale di lista in cui reintroduce i candidati scelti dai vertici, e presuppone

inoltre un sistema di partiti strutturato che oggi il nostro paese non ha. Il voto di preferenza restituirebbe all'elettore la scelta della persona, ma nell'esperienza italiana è stato anche veicolo di clientela e di voto di scambio — tanto da essere ridotto a preferenza unica nel 1991 — e oggi, con partiti deboli, potrebbe degenerare in una competizione tra bande organizzate e cacicchi locali.

Il collegio fa l'opposto: la sua dimensione ridotta dà all'elettore un candidato che conosce e un legame territoriale, mentre il riparto resta proporzionale su base regionale. Conoscibilità e scelta senza la clientela della preferenza, proporzionalità senza il nominato della lista bloccata. Non è una soluzione perfetta, perché i collegi piccoli tendono a favorire i partiti maggiori e i notabili radicati, ma si fa preferire alle altre disponibili. Non c'è, però, da illudersi che sia una soluzione facilmente realizzabile nella attuale realtà politica e istituzionale.

Viviamo dunque un tempo costituzionalmente pericoloso, che vede indispensabili la battaglia politica e la efficace competizione nelle urne. Obiettivo primario deve essere favorire la partecipazione democratica e combattere il crescente astensionismo, che è il punto di grave debolezza del sistema politico. Ma è indispensabile in ogni caso mettere in campo anche tutte le armi giuridiche disponibili. Avverso una legge elettorale lesiva della Costituzione bisognerà comunque adire la Consulta, auspicando che non rimanga inerte, e dia una lettura restrittiva della "manifesta irragionevolezza" ripulendo la legge dalle molteplici incostituzionalità che in vario modo risalgono al premio di maggioranza, alle liste bloccate, alla base elettorale per il Senato. Diversamente, rimarranno avallate modifiche strumentali delle leggi elettorali da parte di qualsiasi maggioranza *pro tempore*. Va sottolineato il "qualsiasi". Non esistono distorsioni delle regole fondamentali buone se c'è una maggioranza e cattive con una maggioranza diversa. Sono tutte da respingere, a prescindere.

I tempi nella specie prevedibili indicano peraltro che si perverrebbe alla pronuncia dopo il voto, a legislatura iniziata. Rileva dunque il punto 7 del considerato in diritto della sentenza 1/2014, per cui la pronuncia di incostituzionalità non ha alcuna incidenza sul parlamento già eletto, che rimane in carica per la durata del mandato con pienezza di poteri. Come è infatti accaduto per la legislatura 2013-2018.

La posizione della Corte segue la premessa già richiamata della necessaria continuità dell'istituzione Parlamento. Ma la incostituzionalità della legge elettorale infrange il fondamento stesso su cui il Parlamento poggia, negandone in radice la legittimazione democratica, soprattutto se la sentenza colpisce elementi non marginali, ma cardini essenziali dell'impianto normativo, come quelli qui esaminati.

In tale ipotesi alla sentenza della Corte potrebbe bene seguire uno scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica. Un atto fondato sulla illegittimità certificata dalla pronuncia, e certo fin qui ignoto alla prassi. Ma potrebbe mai esserci una incostituzionalità più manifesta di quella fondata su una previa sentenza della Consulta?

Va sottolineato che allo scioglimento anticipato seguirebbe un voto in base alla normativa costruita dalla Corte, per definizione immediatamente applicabile. La continuità dell'istituzione parlamento sarebbe dunque assicurata, senza alcuna inaccettabile cesura. Né porrebbero ostacolo pareri contrari dei presidenti di Camera e Senato, per l'art. 88 Cost. obbligatori ma non vincolanti. E alla fine la difesa della Costituzione sarebbe nelle mani del popolo sovrano, suo ultimo custode. Un esito opportuno, considerando che la stessa Corte oggi (diversamente dal lontano 1993) impedisce correzioni significative della legge elettorale per via referendaria, con la inammissibilità del referendum abrogativo non solo totale, ma anche parziale per eccesso di manipolatività.

Lo scenario di uno scioglimento rimarrebbe del tutto improbabile, peraltro, se il Presidente della Repubblica fosse espressione della stessa maggioranza eletta in base alla legge incostituzionale. Mentre resterebbero cruciali la battaglia politica e la partecipazione democratica. *Quod erat demonstrandum*.

Riferimenti bibliografici essenziali

Dottrina italiana

15. AA.VV., *Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale*, raccolta di interventi a partire dal webinar promosso dal gruppo «Costituzione e Democrazia» il 21 aprile 2026, in *Giustizia Insieme* (ebook), con contributi di R. Zaccaria, V. Angiolini, F. Biondi, M.A. Cabiddu, M. Cosulich, G. De Minico, M.C. Grisolia, E. Grosso, D. Parrini, G. Passarelli, G. Tarli Barbieri, M. Volpi.
16. D. Casanova, M. Podetta, L. Spadacini, *Rosatellum bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2024.
17. E. Cheli, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019.
18. A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, 2011.

19. F. Lanchester, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, CEDAM, 2020 (Quaderni di Nomos, n.s., 12).
20. M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1.
21. M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, 2007.
22. L. Spadacini, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *Consulta Online*, 2026, I.
23. L. Spadacini, *La proposta di riforma della legge elettorale tra rappresentanza, uguaglianza del voto e forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2026.
24. G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 2025.

Audizioni parlamentari

Camera dei deputati, I Commissione (Affari costituzionali), audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 2822 e abbinate (C. 157, C. 2236) in materia di sistema elettorale, XIX legislatura, 2026 (memorie depositate). Sedute: 28 aprile (Biondi, Esposito, Longhi, Spadacini, Trucco); 30 aprile (The Good Lobby); 4 maggio (Calvano, Comitato per le iniziative popolari, Corleone, Gallo, Prodi); 5 maggio (Fasano, Guzzetta); 6 maggio (Benedetto, Bindi, Ciolli, De Minico, Passarelli, Pisicchio, Tarli Barbieri); 12 maggio (D'Alimonte, Lanchester, Villone, Violante); 13 maggio (Grosso, Pallante); 14 maggio (Cabiddu, Gratteri, Volpi); 19 maggio (ACLI, Arci, Azzariti, Boato, Carteinregola, Russo).

Dottrina straniera (erosione della democrazia)

25. N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 1, 2016, pp. 5-19.
26. T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, 2018.
27. S. Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge University Press, 2015.
28. S. Issacharoff, *Democracy Unmoored: Populism and the Corruption of Popular Sovereignty*, Oxford University Press, 2023.
29. S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, 2018 (trad. it. *Come muoiono le democrazie*, Laterza, 2019).

30. J.-W. Müller, *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016 (trad. it. *Che cos'è il populismo?*, Uni. Bocconi Ed., 2017).
31. W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019.
32. K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n. 2, 2018, pp. 545-584.

Fonti internazionali

33. M. Nord, D. Altman, T. Fernandes, A. Good God, S.I. Lindberg, *Democracy Report 2026. Unraveling the Democratic Era?*, V-Dem Institute, University of Gothenburg, marzo 2026.
34. Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa), *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, adottato nelle sessioni 51ª e 52ª, Venezia, 5-6 luglio e 18-19 ottobre 2002.
35. Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa), *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Staderini and Others v. Italy on the stability of electoral legislation and some features of a mixed electoral system*, CDL-AD(2024)037, Opinion No. 1205/2024, 141ª sessione plenaria, Venezia, 6-7 dicembre 2024.

Giurisprudenza costituzionale italiana

36. Corte costituzionale, sentenze n. 1 del 2014 (Porcellum) e n. 35 del 2017 (Italicum).
37. Sull'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale: sentenze nn. 15 e 16 del 2008, n. 13 del 2012 e n. 10 del 2020.
38. Sulla legge elettorale come legge «costituzionalmente necessaria» e sull'auto-applicatività della normativa di risulta: sentenze nn. 29 del 1987, 32 del 1993, 5 del 1995 e 13 del 1999.

Giurisprudenza straniera

39. Stati Uniti, Corte Suprema: *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964); *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. 529 (2013); *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. 684 (2019); *Brnovich v. Democratic National Committee*, 594 U.S. 647 (2021); *Allen v. Milligan*, 599 U.S. 1 (2023); *Louisiana v. Callais*, No. 24-109 (con No. 24-110, *Robinson et al. v. Callais et al.*), 29 aprile 2026.
40. Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione): *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, C-64/16, 27 febbraio 2018; *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, C-896/19, 20 aprile 2021.
41. Corte europea dei diritti dell'uomo: *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, Serie A n. 113; *Ždanoka c. Lettonia* [GC], ric. n. 58278/00, ECHR

2006-IV; *Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], ric. n. 10226/03, 8 luglio 2008; *Ekoglasnost c. Bulgaria*, ric. n. 30386/05, 6 novembre 2012; *Bakirdzi e E.C. c. Ungheria*, ricc. nn. 49636/14 e 65678/14, 10 novembre 2022.

Leggi elettorali: il Rosatellum e i motivi che ne rendono necessaria la revisione*

*Giovanni Tarli Barbieri***

TITOLO IN INGLESE: ELECTORAL LAWS: THE ROSATELLUM AND THE REASONS WHY IT MUST BE REVISED

ABSTRACT (IN INGLESE): This article reconstructs the structure, operation and main constitutional weaknesses of Law No. 165 of 2017, commonly known as the Rosatellum. It examines the interaction between the majoritarian and proportional components, the single-vote mechanism, electoral thresholds and vote transfers, before focusing on the multi-level allocation of seats, closed lists, multiple candidacies and the territorial displacement of seats. A separate section addresses the election of the Senate and the tensions arising from the combination of national thresholds and regional seat allocation. The concluding section assesses Bill A.C. 2822, arguing that it does not remedy the defects of the current system and introduces further concerns regarding the majority bonus, voters' freedom of choice, the Senate's regional basis and the possibility of divergent majorities in the two Houses.

ABSTRACT (IN ITALIANO): Il contributo ricostruisce la struttura, il funzionamento e le principali criticità costituzionali della legge n. 165 del 2017 (Rosatellum). Dopo aver esaminato la compenetrazione tra quota maggioritaria e proporzionale, il voto congiunto, le soglie di sbarramento e il trasferimento dei voti, l'analisi si concentra sui meccanismi «a cascata» di assegnazione dei seggi, sulle liste bloccate, sulle pluricandidature e sugli slittamenti territoriali. Una sezione specifica riguarda l'elezione del Senato e i problemi derivanti dall'interazione tra soglie nazionali e riparto regionale. Nelle conclusioni, il lavoro valuta la proposta A.C. 2822, rilevando che essa non supera le criticità del Rosatellum e ne aggiunge ulteriori, in particolare per il premio di maggioranza, la libertà di scelta degli elettori, la base regionale del Senato e il rischio di maggioranze divergenti nelle due Camere.

SOMMARIO: 1. Il Rosatellum, ovvero l'ennesimo capitolo di un riformismo elettorale compulsivo; 2. Le caratteristiche fondamentali del Rosatellum; 3. Segue: i discutibili meccanismi di assegnazione dei seggi della quota proporzionale; 4. La disciplina dell'elezione del Senato; 5. Conclusioni.

---

* Il contributo è stato sottoposto a *double blind peer review.*

** Giovanni Tarli Barbieri è Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze.

1. Il Rosatellum, ovvero l'ennesimo capitolo di un riformismo elettorale compulsivo

In un lavoro di alcuni anni orsono, Enzo Cheli osservava che la legge elettorale, poiché rappresenta la regola fondamentale del sistema politico, «dovrebbe disporre di un grado di stabilità se non identico quantomeno tendenzialmente comparabile con quello proprio del dettato costituzionale e non variare continuamente secondo le contingenze del gioco politico»[1].

Come è noto, l'Italia non è andata affatto in questa direzione: diversamente da tutte le altre democrazie consolidate, infatti, il nostro Paese a partire dal 1993 ha visto una continua alternanza di leggi elettorali[2], nessuna delle quali ha retto a più di tre prove elettorali e una (l. 52/2015, c.d. *Italicum*) non ha mai trovato applicazione.

Alla base dell'"ipercinetismo" in materia elettorale vi sono non solo ragioni politiche ma anche gli evidenti limiti tecnici delle leggi elettorali adottate dopo l'abbandono delle leggi Mattarella, due delle quali (l. 270/2005 e 52/2015) dichiarate incostituzionali con riferimento alle loro scelte più qualificanti (sent. 1/2014; 35/2017).

In particolare, la vigente legge elettorale politica (l. 165/2017, c.d. *Rosatellum*) è stata adottata in ossequio al monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017 nel quale la Corte costituzionale, dopo la reiezione del *referendum* costituzionale del 2016, aveva auspicato l'adozione di nuovi sistemi che non ostacolassero «all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»[3].

Pertanto, essa ha delineato sistemi elettorali anche tecnicamente assai simili per i due rami del Parlamento, diversamente dalle leggi elettorali adottate dopo il 1993.

Ciò detto, la l. 165/2017 si è proposta l'adozione di sistemi elettorali che, in prima approssimazione:

a) rimanendo nei confini di un metodo proporzionale, realizzassero in qualche modo le esigenze della stabilità dei Governi, abbandonando il premio di maggioranza, censurato dalla Corte costituzionale nelle sentt. 1/2014 e 35/2017;

b) fossero limitatamente selettivi, contenendo la frammentazione: in concreto, il legislatore ha riproposto, sia pure in forme nuove rispetto ai modelli fatti propri dalle

[1] E. CHELI, *Orientamenti in tema di riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it) 2019, n. 6, p. 1.
[2] Per tutti, F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in www.nomos-leattualitaneldiritto, 2017, n. 1.
[3] *Considerato in diritto*, n. 15.2.

leggi elettorali del 1993, del 2005 e del 2015, sistemi elettorali misti per entrambi i rami del Parlamento[4];

c) dessero seguito alla giurisprudenza costituzionale, e, in particolare, alla sent. 1/2014, con riferimento all'incostituzionalità di sistemi elettorali fondati su liste bloccate lunghe.

Come si vedrà anche più oltre, gli obiettivi del legislatore sono stati perseguiti con soluzioni non sempre inattaccabili sul piano della coerenza, e, soprattutto, sul piano della legittimità costituzionale.

2. Le caratteristiche fondamentali del Rosatellum

Due delle novità di fondo della riforma del 2017 sono il ripristino, da un lato, dei collegi uninominali, abbandonati a partire dall'entrata in vigore della l. 270/2005, e, dall'altro, della possibilità di apparentamento in coalizione, eliminato dall'*Italicum,* ai fini del riparto dei seggi con metodo proporzionale[5].

In concreto, la l. 165/2017 prevede, per entrambi i rami del Parlamento, che circa il 37% dei seggi sia eletto in collegi uninominali con il metodo *plurality*.

Gli altri seggi, salvo quelli assegnati alla circoscrizione estero, sono assegnati in prima battuta a livello nazionale (con riferimento alla Camera) o a livello regionale (al Senato), successivamente "ribaltati" a livello circoscrizionale (con riferimento alla Camera) e, infine, in collegi plurinominali, determinati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui, con il metodo proporzionale del quoziente naturale a liste e coalizioni di liste.

Come detto, i collegi uninominali eleggono solo una parte minoritaria dei seggi[6]. Non solo, ma a seguito della riduzione del numero dei parlamentari operata dalla l. cost. 1/2020, soprattutto al Senato i collegi uninominali hanno una dimensione considerevole, non contribuendo quindi a realizzare quel legame diretto tra elettori e rappresentanti che costituisce uno dei vantaggi di tale metodo di assegnazione dei seggi[7].

È da chiedersi quale sia stato l'impatto della quota maggioritaria ai fini della determinazione dell'esito delle consultazioni.

[4] Afferma la necessità di sistemi elettorali misti con riferimento all'Italia, E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, in *www.rivistailmulino.it*, 30 maggio 2022.
[5] Peraltro, nella l. 270/2005 l'apparentamento in coalizione era finalizzato al conseguimento del premio di maggioranza.
[6] A seguito della riduzione del numero dei parlamentari di cui alla l. cost. 1/2020 si tratta di 147 deputati e 74 senatori.
[7] Sul punto, è sufficiente un richiamo a G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 70.

Sul punto, parte della dottrina ha ritenuto che il ripristino dei collegi uninominali costituisca una modalità di "personalizzazione" del voto alle liste più che l'espressione di una quota maggioritaria destinata ad incidere profondamente sul riparto dei seggi[8].

Tuttavia, tale tesi deve essere quantomeno precisata poiché nella l. 165/2017, come si dirà, la parte proporzionale e quella maggioritaria sono compenetrate. Anche alla luce di tale considerazione, il "peso" della parte maggioritaria nel funzionamento del sistema elettorale nelle due elezioni in cui è stata sperimentata la l. 165/2017 è stato variabile, dipendendo da diversi fattori, istituzionali e non istituzionali (tra questi, l'articolazione dell'offerta elettorale, i rapporti di forza tra gli schieramenti in un contesto di grande volatilità elettorale, la distribuzione territoriale del voto)[9]: nelle elezioni del 2022 alla Camera la coalizione di centro-destra con il 43,8% dei voti ha ottenuto 114 seggi nella parte proporzionale (ovvero il 46,5% del totale) e ben 121 seggi nei collegi uninominali (ben l'82,9% del totale). Nelle elezioni del 2018 i risultati erano stati più equilibrati, e ciò per una serie di fattori diversi, tra i quali l'alto numero di voti ottenuti dal Movimento 5 Stelle, in particolare nel meridione, e il risultato quasi equivalente, in termini di voti, tra tale formazione politica e la coalizione di centro-destra.

Come accennato, le due arene, quella maggioritaria e quella proporzionale, sono strettamente compenetrate, fino al punto di imporre ai candidati nei collegi uninominali di collegarsi a una lista o a una coalizione presentatesi nella parte proporzionale[10] e, soprattutto, di non consentire agli elettori di esprimere un voto disgiunto.

Impossibilità di voto disgiunto e disciplina del voto ai soli candidati uninominali collegati a una coalizione costituiscono due evidenti criticità, non a caso oggetto di un ricorso promosso dinanzi alla Corte Edu[11].

[8] C. FUSARO, *Appunto per l'audizione* (testo presentato in occasione dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato, 19 ottobre 2017), in *www.senato.it*, p. 11; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, p. 4.

[9] Così, in particolare, A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, A. PAPARO, *Maggioritario di risulta. Gli effetti del nuovo sistema elettorale alla sua seconda prova*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 253 ss.

[10] La mancata possibilità di candidature indipendenti nei collegi uninominali è stata criticata dall'Odihr nel rapporto riferito alle elezioni del 2018: Osce, Odihr, Repubblica italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, *Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR* (Varsavia, 6 giugno 2018), rinvenibile in *odihr.osce.org*, p. 10 (lo stesso rilievo è stato ribadito anche nel rapporto riferito alle elezioni del 2022).

[11] Il testo del ricorso (n. 6235/23) è rinvenibile in *hudoc.echr.coe.int*. Anche la Corte di cassazione potrebbe sollevare una questione di legittimità costituzionale: *Cassazione, nuova valutazione sul Rosatellum: «Questione di legittimità complessa»*, in *Il Dubbio*, 15 dicembre 2025.

La scelta della l. 165/2017 per una modalità di voto unico, nonostante che i parlamentari siano eletti con sistemi diversi, è stata criticata innanzitutto alla stregua dei principi di libertà e personalità del voto: infatti, se l'elettore vota solo per una lista nel collegio plurinominale, vota anche per il candidato ad essa collegato nel collegio uninominale, anche se questo è di un partito diverso o comunque gli è sgradito. Inoltre, parte della dottrina ha visto in questa scelta anche una violazione dell'eguaglianza del voto, poiché «consente al singolo voto degli elettori del candidato vincente nel collegio uninominale, che dunque hanno già espresso il massimo della propria capacità rappresentativa, di essere contato nuovamente nel canale proporzionale, finendo così per avere un peso maggiore rispetto a quello degli elettori dei candidati perdenti nell'uninominale»[12].

Il voto al solo candidato nel collegio uninominale, in caso di collegamento a una coalizione, si trasferisce *ex lege* "pro quota" a ciascuna delle liste, cosicché il trasferimento del voto di un elettore finisce per dipendere dalle scelte fatte dagli altri (ipoteticamente anche una minoranza di elettori, qualora una gran parte di essi voti solo per i candidati nei collegi uninominali)[13].

Ciò detto, la l. 165/2017 nella parte proporzionale prevede soglie di sbarramento per le coalizioni (10%) e per le liste (3%, anche nel caso in cui le stesse facciano parte di coalizioni sotto-soglia). Tuttavia, come è noto, i voti delle liste che non superano le soglie di sbarramento sono comunque utili: *a*) a prescindere dal raggiungimento di una soglia, per la vittoria nei collegi uninominali dei candidati collegati a tali liste[14]; *b*) al raggiungimento dell'1% su base nazionale per il computo dei voti delle coalizioni nella parte proporzionale.

Entrambe queste caratteristiche appaiono insieme rilevanti e problematiche: se la prima consente, come nella vigenza delle leggi elettorali del 1993, sebbene in misura minore, fenomeni di "proporzionalizzazione del maggioritario"[15], la seconda fa sì che i voti delle liste sottosoglia che si situino tra l'1 e il 2,99% siano comunque utili anche nel riparto proporzionale dei seggi. Tale scelta appare criticabile anche dal punto di vista degli elettori nell'ottica dei principi del voto libero, personale e diretto; infatti, il voto

[12] D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum-bis e dubbi di legittimità costituzionale: le disposizioni da impugnare e i parametri di costituzionalità*, in *Questione giustizia*, 2024, p. 2.
[13] Sul punto, in particolare, A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *www.osservatorioaic.it*, 2017, n. 3, p. 10; F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 6-7.
[14] È il caso nelle elezioni del 2022 dei candidati della lista "Sud chiama Nord" eletti nei collegi uninominali del Messinese sia alla Camera che al Senato (la lista ha ottenuto lo 0,76% nella quota proporzionale).
[15] Cosicché, attraverso i collegi sono stati eletti non pochi parlamentari appartenenti a liste che non hanno superato la soglia di sbarramento nella parte proporzionale.

a queste liste appare una sorta di voto di "serie B", sia perché diretto a liste che non conseguono una propria rappresentanza, sia perché destinato a favorire liste diverse, sia pure apparentate[16]: gli elettori delle liste in questione «finiscono dunque per delegare il proprio voto ad altri elettori»[17]. Rimane poi l'ulteriore differenza, rilevante sul piano dei principi costituzionali, data dal fatto che i voti delle liste tra l'1 e il 3% non coalizzate non hanno alcuna utilità ai fini della distribuzione dei seggi.

3. Segue: i discutibili meccanismi di assegnazione dei seggi della quota proporzionale

Nella parte proporzionale la previsione di listini bloccati corti[18], pur apparentemente rispettosa delle indicazioni contenute nella sent. 1/2014 della Corte costituzionale, appare assai problematica sul piano dei principi costituzionali.

La l. 165/2017 prevede infatti meccanismi di assegnazione dei seggi "a cascata" a più livelli (tre alla Camera; due al Senato). Soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi in più fasi, dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinominali e i meccanismi di traslazione dei seggi, in particolare in caso di incapienza delle liste, danno luogo a una serie di problemi di non poco momento, ulteriormente aggravati con la riduzione del numero dei parlamentari[19].

Tali complessi meccanismi evidenziano dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono in via esclusiva i candidati proposti nel loro collegio di appartenenza, «potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti dall'elettorato che ha espresso il voto»[20]. In altre parole, un modello del genere, da un lato, non consente agli elettori di prefigurare l'esito delle proprie scelte, dall'altro pone insuperabili problemi di rispetto tanto dell'andamento del voto nei collegi plurinominali, quanto della correlazione tra numero di seggi assegnati ai collegi stessi e parlamentari effettivamente eletti. Tutto

[16] M. LUCIANI, *«Rosatellum, nessun presupposto per bloccare la promulgazione»*, in *Il Sole 24 ore*, 29 ottobre 2017.
[17] D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis*, cit., p. 7.
[18] La l. 165/2017 prevede che i collegi plurinominali eleggano da un minimo di 3 (al Senato 2) a un massimo 8 seggi; in ogni caso, le liste possono contenere da un minimo di 2 a un massimo di 4 candidati.
[19] Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020, n. 3, pp. 191 ss.
[20] F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 302 ss.

ciò, come è stato esattamente osservato, «impedisce il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa costruita dalla Costituzione, che, come è noto, si nutre del principio di responsabilità (o *accountability*), il quale richiede che l'elettore sappia chi elegge con il suo voto e l'eletto sappia a quale elettorato rispondere»[21].

In tal modo, da un lato, in un sistema *top down* di assegnazione dei seggi, come quello fatto proprio dalla l. 165/2017, i collegi plurinominali, connotati da un numero assai basso di candidati, costituiscono l'ambito nel quale gli elettori esercitano il proprio diritto di voto ma nell'ambito di un sistema elettorale nel quale l'assegnazione dei seggi avviene a livelli superiori[22].

La limitata quantità di candidati nei collegi plurinominali pone poi, come accennato, problemi ulteriori nel caso in cui una lista abbia diritto ad eleggere più seggi rispetto ai candidati disponibili.

Sul punto, la l. 165/2017 individua ben dieci ipotesi di *repêchage* che appaiono inevitabilmente problematiche, perché determinano, in prima battuta, l'elezione di candidati della stessa lista in altri collegi plurinominali, ovvero dei migliori perdenti nei collegi uninominali, con ciò alterando la logica della competizione maggioritaria. Ancora più discutibili, sul piano della conoscibilità dei candidati da parte degli elettori, sono gli ulteriori criteri che consentono, in via subordinata, l'attribuzione del seggio a candidati non eletti di una diversa lista della stessa coalizione nello stesso collegio plurinominale ovvero negli altri collegi plurinominali della stessa circoscrizione[23] o, addirittura, a candidati di altre circoscrizioni o di altre liste[24].

Anche per queste ragioni la legge consente ad uno stesso candidato di presentarsi in un collegio uninominale e fino a cinque collegi plurinominali: tale possibilità non solo consente ad un candidato uninominale "a rischio" di «avere comunque un sicuro "rifugio" nelle liste proporzionali»[25], ma soprattutto massimizza le potenzialità di successo in un contesto nel quale anche per gli addetti ai lavori risulta non agevole sapere *ex ante* quali siano i collegi plurinominali nei quali sia altamente probabile

[21] D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis*, cit., p. 15.
[22] D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis*, cit., p. 17.
[23] Come è stato esattamente osservato, «le liste bloccate previste, lungi dall'essere davvero corte in quanto presentate in collegi di dimensioni ridotta, sono in realtà lunghissime, essendo nella sostanza composte da tutti i candidati contraddistinti dallo stesso simbolo nei diversi collegi plurinominali (sparsi sull'intero territorio nazionale alla Camera e regionale per quanto concerne l'elezione del Senato)»: D. CASANOVA, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Rosatellum bis*, cit., p. 18.
[24] F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., p. 5.
[25] In questo modo, «il "controllo" sugli eletti è assoluto. I vertici dei partiti potranno adottare tutte le più opportune strategie di distribuzione territoriale dei candidati»: Astrid, *Verso le elezioni politiche 2023: Rosatellum o nuova legge elettorale*, paper n. 84, in *www.astrid-online.it*, p. 13.

l'elezione. Infine, le pluricandidature, oltre a costituire una scelta della legge elettorale assai discutibile in generale, da una parte contribuiscono all'esaurimento dei candidati nei collegi plurinominali e quindi al ricorso ai discutibili criteri di "ripescaggio" già menzionati, dall'altra ridimensionano di fatto l'efficacia delle previsioni legislative a tutela dell'equilibrio di genere[26].

4. La disciplina dell'elezione del Senato

Il sistema di elezione del Senato appare, come accennato, assai simile a quello della Camera.

Il sistema di riparto dei seggi avviene però su base regionale, alla stregua di quanto previsto dall'art. 57, comma 1, Cost., anche se la l. 165/2017 abbandona una concezione "rigida" di tale disposizione costituzionale. Infatti essa estende anche al Senato le stesse soglie di sbarramento previste per la Camera, e riferite al livello nazionale, con un paio di aggiunte: ai fini del calcolo delle soglie per le coalizioni rilevano le liste che abbiano ottenuto in almeno una Regione il 20% dei voti validi anche nel caso in cui non ottengano l'1% a livello nazionale; ai fini del riparto dei seggi in ciascuna Regione, è prevista la possibilità per una lista di ottenere comunque seggi laddove superi nella Regione di riferimento il 20% dei voti validi[27].

La l. 165/2017 per la prima volta nella storia della legislazione elettorale per il Senato prevede quindi, ai fini del riparto dei seggi, meccanismi operanti a livello nazionale.

La legittimità costituzionale di tali previsioni dipende innanzitutto dall'interpretazione della nozione di "base regionale": come è noto, parte rilevante della dottrina ritiene che essa precluda ogni forma di assegnazione dei seggi su base nazionale o comunque ultraregionale[28]. Anche se tale tesi non è pacifica, vi è però da chiedersi se, in punto di ragionevolezza (e non quindi in forza di un presunto limite derivante dall'art. 57, comma 1, Cost.), un meccanismo di riparto di seggi ancora su base integralmente regionale possa convivere con soglie di sbarramento nazionali che quindi precludono l'accesso a forze politiche ipoteticamente radicate sul territorio ma non egualmente a livello nazionale[29].

---

[26] Sul punto, cfr. già, L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n. 165/2017. Le "quote rosa" e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, in www.dirittifondamentali.it, 2018, n. 1, pp. 1 ss.

[27] Rilevano inoltre le soglie di sbarramento previste nella legge elettorale della Camera per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute.

[28] Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, pp. 45 ss.

[29] In senso contrario, si è tuttavia osservato che, in ossequio all'art. 57, comma 1, Cost., il legislatore è tenuto a dare rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali e, se ritiene, anche nell'attribuzione dei seggi; « tuttavia, una volta fatto ciò, credo che egli rimanga libero

Il problema non può dirsi risolto con la richiamata previsione contenuta nell'art. 2, comma 7, lett. *e*), della legge che ammette comunque al riparto dei seggi in tutte le Regioni le liste che abbiano ottenuto in una Regione ben il 20% dei voti, ovvero una soglia così alta da risultare quasi un'ipotesi di scuola: infatti, sia nelle elezioni del 2018 che in quelle del 2022 tale percentuale è stata superata solo dai grandi partiti nazionali.

Un ultimo punto riguarda il problema dell'incapienza delle liste: anche in questo caso la l. 165/2017 ripropone, con alcune eccezioni, le stesse previsioni contenute per la Camera, salvo precisare, visto il più basso numero di seggi, che «nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato» (art. 2, comma 3).

La previsione anche per il Senato, all'interno di ciascuna Regione, dei meccanismi di *repêchage* di seggi non assegnati per incapienza di candidature nei collegi plurinominali ha dato luogo a una discutibile vicenda: nelle elezioni del 2018 a causa del numero limitato dei candidati nei collegi plurinominali, dell'ampio successo elettorale del Movimento 5 Stelle, dell'impossibilità di "slittamenti" tra circoscrizioni diverse al Senato, non è stata possibile la proclamazione di un senatore in Sicilia. In conseguenza di una controversa decisione della Giunta delle elezioni del Senato (prima) e dell'Assemblea (poi) il seggio spettante al Movimento 5 Stelle è stato assegnato in Umbria che quindi ha eletto otto seggi (e si noti, si tratta di una Regione che già beneficiava di un aumento della rappresentanza in forza del comma 3 dello stesso art. 57 Cost., nel testo precedente all'entrata in vigore della l. cost. 1/2020), mentre la Sicilia ha avuto un eletto in meno[30].

5. Conclusioni

Sono dunque evidenti i difetti della l. 165/2017, definita quella che «nell'arco della nostra storia repubblicana, ha offerto prova peggiore ai fini del buon funzionamento dell'istituto parlamentare e della stessa forma di governo»[31].

di prevedere requisiti e fasi anche a livello nazionale, specie in nome dell'esigenza [...] di non originare esiti troppo difformi quanto alla composizione dei due rami del Parlamento»: N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2017, n. 22, p. 20.

[30] Per tutti, F. BIONDI, *Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 907 ss.; F. CONTE, *Al Rosatellum manca un petalo: un seggio resterà vacante (forse)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 marzo 2018; L. PEDULLÀ, *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, *ivi*, 13 marzo 2018.

[31] E. CHELI, *Rosatellum o nuova legge elettorale?*, cit. Sul punto, cfr. anche L. TRUCCO, Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII legislatura, in *www.costituzionalismo.it*, 2018, n. 3, pp. 76 ss.

Per queste ragioni, già subito dopo le elezioni del 2018 è iniziato un dibattito sul possibile superamento di tale legge, esattamente come era avvenuto all'indomani delle riforme del 1993 e del 2005.

Da ultimo, la prospettiva di una nuova, ennesima riforma elettorale ha visto una accelerazione con la presentazione nell'attuale legislatura della proposta di legge n. 2822.

Rinviando agli altri contributi nel presente volume, tale proposta non solo non risolve i problemi posti dalla l. 165/2017 ma sembra fare proprio un modello di sistema elettorale che, anche dopo le modifiche apportate a seguito dell'esame presso la 1ª Commissione permanente della Camera, somma i difetti delle tre leggi elettorali precedenti: della l. 270/2005 e dell'*Italicum* con riferimento al premio di maggioranza, immaginato in un'aliquota fissa di seggi che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale appare connotata da una torsività incostituzionale per eccesso (dato il rischio che i seggi in capo alla lista o coalizione più votata si approssimino al 60% del totale)[32]; della l. 165/2017 laddove ripropone le discutibili previsioni relative alle soglie di sbarramento e il meccanismo di assegnazione "a cascata" dei seggi, che ripropone tutti i problemi già evidenziati e ulteriormente aggravati dalla previsione del premio di maggioranza; della l. 270/2005 e della l. 165/2017 laddove non consente agli elettori alcun meccanismo di scelta dei candidati[33].

A questi problemi si debbono poi aggiungere quelli relativi alla previsione del premio di maggioranza nazionale al Senato e quello dell'eventualità di esiti diversi nell'assegnazione dei seggi tra i due rami del Parlamento.

Sul primo punto, l'estensione anche al Senato del premio di maggioranza nazionale è intrinsecamente problematica: certo, come già accennato, della locuzione «base regionale» si può dare un'interpretazione più o meno restrittiva; tuttavia, non vi è dubbio che la previsione di un premio fisso attraverso una lista di candidati che è

[32] Il rischio di una torsività per difetto (ovvero l'ipotesi di un premio che non serva per il conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi) è forse scongiurato dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame presso la 1a Commissione permanente che, da un lato hanno innalzato la soglia per il conseguimento del premio (dal 40 al 42% dei voti), e, dall'altro hanno eliminato l'ipotesi del ballottaggio (previsto nella proposta originaria nel caso in cui due liste o due coalizioni di liste avessero ottenuto almeno il 35% dei voti).

[33] Peraltro lunghe, in violazione della giurisprudenza costituzionale: sul punto si rinvia, in particolare, a L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in *Consultaonline* (www.giurcost.org), 2026, I, pp. 410 ss.

unitaria, ancorché "spacchettata" a livello regionale[34], appare fuori asse rispetto alla *ratio* dell'art. 57 Cost.

Sul secondo punto, la previsione (introdotta nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente della Camera) secondo la quale il premio è attribuito solo nel caso in cui la lista o coalizione vincente sia la stessa nei due rami del Parlamento va incontro all'obiezione secondo la quale «non sembra possibile condizionare l'attribuzione del premio al raggiungimento della soglia sia alla Camera che al Senato, poiché le due Camere sono costituzionalmente indipendenti una dall'altra ed elette separatamente. Tra l'altro ciascuna di esse potrebbe anche essere eletta da sola, nel caso di scioglimento anticipato di una sola Camera (art. 88 Cost.)»[35].

In conclusione, la sensazione che emerge è quella di un testo destinato, se non emendato nei suoi aspetti più qualificanti, a cadere, ancora una volta, se approvato, sotto la scure della Corte costituzionale; un'ipotesi, questa, che già nel 2017 era stata definita giustamente, un «terzo schiaffo […] che si ha davvero difficoltà a contemplare»[36].

[34] L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale*, cit.
[35] V. ONIDA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *Astrid Rassegna*, 2017, n. 5, p. 4. *Contra*, ma sul presupposto di una revisione dell'art. 88 Cost. o su specifici meccanismi contenuti nella legge elettorale (però assenti nella proposta in questione), M. LUCIANI, Bis in idem*: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *www.rivistaaic*, 2017, n. 1, p. 9.
[36] M. LUCIANI, Bis in idem, cit., p. 12.

Diritto alla salute e costituzionalizzazione dell'IVG in Europa tra corti e carte: alcune riflessioni di diritto comparato*

*Dario Elia Tosi***

TITOLO IN INGLESE: THE RIGHT TO HEALTH AND THE CONSTITUTIONALIZATION OF VOLUNTARY TERMINATION OF PREGNANCY IN EUROPE BETWEEN COURTS AND CHARTERS: SOME REFLECTIONS IN COMPARATIVE LAW

ABSTRACT (IN INGLESE): The essay examines the constitutionalization of voluntary termination of pregnancy through a comparative analysis. Starting from the current framework, characterized by a steady polarization of the different positions, the author highlights how abortion concerns several fundamental rights that are potentially in conflict each other.
After a first part which reconstructs the evolution of the USA case, from *Roe v. Wade* to the recent *Dobbs* decision, and shows how the shift from judicial recognition of abortion rights to their denial has produced deep regulatory fragmentation among the federated states, the focus moves to Europe, where the constitutionalization of abortion has followed different paths: through constitutional courts (Germany, Italy, Spain) or through formal constitutional amendments (Ireland, France).
Moving from such a duplicity of approaches, the paper explores the method adopted at the European supranational level through the analysis of the European Court of Human Rights as well as the contribution of the European Union institutions.

KEYWORDS: Voluntary termination of pregnancy; Fundamental Rights; Comparative Law; Balancing of fundamental rights; USA; Europe

ABSTRACT (IN ITALIANO): Il saggio analizza il processo di costituzionalizzazione dell'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in prospettiva comparata. Muovendo dal contesto contemporaneo, segnato da polarizzazione politica e crisi del consenso sociale, il lavoro evidenzia come l'aborto rappresenti un nodo in cui si intrecciano diritti fondamentali confliggenti.
Dopo aver ricostruito l'evoluzione dell'esperienza statunitense, da *Roe v. Wade* alla recente sentenza *Dobbs*, mostrando come il passaggio da un approccio giurisprudenziale espansivo a uno restrittivo abbia prodotto una forte frammentazione

* Articolo sottoposto a *single blind peer review*.

** Dario Elia Tosi è Professore associato in Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

normativa, l'analisi si sposta sull'Europa, dove la costituzionalizzazione dell'IVG è avvenuta attraverso modelli differenti: l'intervento delle corti costituzionali (Germania, Italia, Spagna) oppure la revisione formale della costituzione (Irlanda, Francia).
Muovendo da questa duplicità di approcci verso la disciplina del tema, il saggio investiga quale sia l'approccio adottato a livello sovranazionale in Europa, mettendo in luce il ruolo della CEDU, così come il contributo delle istituzioni dell'Unione Europea.

PAROLE CHIAVE: Interruzione volontaria di gravidanza; Diritti fondamentali; Diritto comparato; Bilanciamento dei diritti; USA; Europa

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'interruzione volontaria di gravidanza tra scelta individuale e dimensione comunitaria - 3. La problematica costituzionalizzazione dell'IVG: l'esperienza americana - 4. La circolazione del modello americano in Europa: la costituzionalizzazione attraverso le 'corti'- 5. Segue: la costituzionalizzazione attraverso le 'carte' - 6. La soluzione a livello sovranazionale

1. Introduzione

Il periodo storico attuale presenta sfide sempre più urgenti verso le basi stesse della vita delle comunità politiche. Le società statuali si presentano sempre più lontane dal mito del contratto sociale che da Locke in poi rappresenta il pilastro della struttura delle realtà politico-statuali. L'idea dell'abbandono dello stato di natura, con il suo connaturale bellum omnium contra omnes, per l'ingresso in una dimensione collettiva originata da una adesione a regole e valori condivisi appare sempre più evanescente.

Il crescente clima manicheo di confronto e, più volte, scontro tra visioni opposte ha investito tutti gli aspetti delle comunità politiche. In questo contesto, anche aspetti etici legati al riconoscimento di nuovi diritti che si credevano oramai consolidati, sono nuovamente tornati in discussione. Tra questi, un crescente contrasto di opinioni, tra loro antitetiche, ha riguardato anche il caso dell'interruzione volontaria della gravidanza (IVG).

Il riproporsi di antichi *cleavages* interni alla comunità politiche statuali, infatti, non ha lasciato indenne il tema dell'aborto.

Come accaduto per altri diritti fondamentali, storicamente, la regolamentazione dell'interruzione di gravidanza è stato il frutto di una crescente pressione sociale per il riconoscimento di forme di tutela non garantite dagli ordinamenti giuridici. Così, le mobilitazioni sociali e le lotte politiche degli anni '60 e '70 hanno portato, seppur con modalità e 'gradazioni' profondamente differenti, al riconoscimento di una copertura

costituzionale al diritto delle donne di decidere di porre termine alla propria gravidanza. A tacer d'altro, si può ricordare l'esperienza americana con il riconoscimento della natura costituzionale del diritto all'aborto portata dal *leading case Roe v. Wade* del 1973[1]. Proprio lo strumento utilizzato per la codificazione di simile diritto, rappresentato non da un emendamento costituzionale ma da un intervento della Corte Suprema, è tuttavia alla base della recente delimitazione del suo spetro di azione. La 'cattura' della Corte Suprema da parte di attori politici sempre più schierati su posizioni antitetiche, infatti, ha portato quest'ultima ad assumere decisioni che rischiano di minarne la percezione di soggetto di chiusura del sistema e, in ultima analisi, la sua legittimazione da un punto di vista politico-costituzionale[2]. Tra le numerose pronunce in cui la Corte ha espresso una posizione non solo distante dai propri precedenti, ma soprattutto politicamente divisiva, vi è appunto il caso *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* del 2022[3], con il quale è stata negata copertura costituzionale al diritto all'aborto in capo alle donne.

L'esperienza americana, peraltro, non appare isolata da un punto di vista comparato. Lo stesso panorama europeo, invero, appare profondamente segnato da rinnovate linee di contrasto che hanno talvolta portato a radicali cambiamenti anche nell'approccio verso il tema dell'aborto.

All'interno di un simile contesto, dopo un inquadramento preliminare dell'istituto, il presente contributo intende offrire alcune considerazioni sul processo che ha portato a dare una copertura costituzionale all'IVG all'interno di alcune delle esperienze politiche più note nell'ambito europeo.

2. L'interruzione volontaria di gravidanza tra scelta individuale e dimensione comunitaria

L'aborto, inteso come atto volontario di interruzione di una gravidanza, costituisce un caso esemplare in cui può configurarsi la compresenza di una pluralità di diritti e

[1] Corte suprema degli Stati Uniti d'America, *Roe et al. v. Wade, District Attorney of Dallas County*, 410 U.S. 113 (1973), decisione del 22 gennaio 1973.

[2] Sul punto, tra i molti, anche il recente contributo di A. BARAGGIA, *Stati Uniti e Irlanda. La regolamentazione dell'aborto in due esperienze paradigmatiche*, Torino, 2022, *passim* e soprattutto 5, ove si osserva proprio come la giuridicizzazione delle controversie in materia di aborto abbia favorito una "iper-polarizzazione e … cancellato ogni spazio di possibile mediazione politica tra visioni opposte".

[3] Corte suprema degli Stati Uniti d'America, *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health, et al. v. Jackson Women's Health Organization et al*., 597 U.S. (2022), decisione del 24 giugno 2022.

interessi che rivestono un valore assoluto nel quadro del costituzionalismo moderno[4]. L'interruzione volontaria della gravidanza pone tali principi in conflitto tra loro. Si tratta di un conflitto apparentemente irriducibile, nel quale ogni soluzione porta con sé una profonda compromissione di valori intimamente connessi con il principio cardine della dignità umana.
Il porre termine alla gestazione di un feto assume rilievo sotto molteplici profili e coinvolge interessi di soggetti differenti.

Senza pretesa di esaustività, l'aborto chiama in causa, in primo luogo, il tema della configurabilità o meno di un diritto alla vita in capo al nascituro. Sul punto, le posizioni appaiono profondamente divise in forza di convinzioni religiose e ideologiche. Al netto della soluzione tradizionalmente adottata nei diversi sistemi giuridici, che collega il riconoscimento della piena personalità giuridica all'atto della nascita, nel panorama comparato si può osservare come il feto abbia gradualmente ottenuto attenzione e riconoscimento all'interno dell'ordinamento giuridico tale da determinare la necessità di un bilanciamento con gli interessi e diritti degli altri soggetti della comunità politica.

In secondo luogo, l'aborto presenta una strettissima relazione con interessi e diritti fondamentali della donna[5]. Per un verso, il termine stesso di interruzione 'volontaria' di gravidanza evoca il tema del diritto di autodeterminazione dell'essere umano. In diretta connessione, viene in campo il più generale problema della tutela della libertà della sfera personale della vita di un individuo.

Diversamente da altri diritti e interessi legati alla sfera della c.d. *privacy*, l'aborto pone poi problemi di fondo in relazione alla posizione della donna all'interno della comunità

[4] Sul tema dell'aborto, prescindendo da studi classici come M.A. GLENDON, *Abortion and Divorce in Western Law*, Harvard, 1987, si possono sinteticamente ricordare G. BOGNETTI, *Aborto* (voce), in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1991; L. TRIBE, *Abortion. The Clash of Absolute*, New York, 1990; S. MANCINI, *Un affare di donne. L'aborto tra libertà eguale e controllo sociale*, Padova, 2013, R.J. COOK, J.N. ERDMAN, B.M. DICHENS (cur.), *Abrotion Law in Transnational Perspective*, Filadelfia, 2014; R.B. SIEGEL, *The Constitutionalization of Abortion*, in M. ROSENFELD, A. SAJO (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (2012; online ed, Oxford Academic, 21 Nov. 2012), https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0053.

[5] Sul punto, sia consentito osservare in via incidentale come il riferimento alla donna allorquando si parla di aborto non possa essere inteso in senso assoluto. Sebbene, nella generalità degli studi (e, per questioni di sinteticità, in questo contributo) l'istituto sia associato univocamente all'idea della decisione di una donna di interrompere la propria gravidanza, i contributi più recenti hanno messo in luce come il tema coinvolga profondamente anche i soggetti in transizione, così come coloro che manifestano una identità sessuale non binaria. Sul punto, tra gli altri, M. CONVERTI, *La questione aborto per le persone nate donne LGBTI può diventare tragica*, in *Quotidiano Sanità.it*, 28 settembre 2023, reperibile su https://www.quotidianosanita.it/lettere-al-direttore/articolo.php?articolo_id=117012.

sociale. In particolare, chiari sono i profili connessi all'uguaglianza di genere. Ancorché meno distintamente percepibili, profonde poi sono le interazioni tra la regolamentazione dell'interruzione volontaria della gravidanza e le questioni dell'uguaglianza di classe e, in taluni contesti politici e socio-culturali, la discriminazione razziale[6]. Legislazioni più o meno restrittive, o anche solo politiche pubbliche più o meno progressiste, infatti, incidono in modo diretto sulla effettiva possibilità, per le donne meno abbienti, di dare compimento alla propria determinazione.

L'effettività del diritto di decidere, peraltro, non è il solo aspetto che interessa la sfera delle donne. L'interruzione della gravidanza, infatti, è intimamente legata alla tutela della loro integrità fisica e della salute. Sotto questo profilo, poi, vengono in campo tanto l'aspetto più strettamente medico quanto quello più generalmente psicologico. Sulla base di quanto riconosciuto a livello internazionale, il diritto alla salute comporta l'obbligo dello Stato di prendersi cura dello stato fisico, così come di quello mentale, dei componenti della comunità sociale[7]. In questo senso, gli effetti di una gravidanza sulla salute psichica della gestante assumono un'importanza non secondaria.

L'istituto dell'aborto, peraltro, non interessa esclusivamente la sfera personale della gestante e del feto. Superando un approccio rigidamente individualista[8], si deve rilevare come l'interruzione volontaria della gravidanza possa assumere rilievo anche da una prospettiva comunitarista[9]. In primo luogo, essa coinvolge direttamente la sfera familiare. Fatta eccezione per le gravidanze frutto di violenza fisica, l'aborto si pone come interruzione di un processo procreativo che, in quanto tale, trascende la sfera strettamente individuale. Da qui la potenziale ripercussione dell'interruzione della gravidanza su soggetti ulteriori rispetto al tradizionale binomio gestante/feto. In secondo luogo, proprio la pluralità di interessi coinvolti pone l'istituto dell'aborto in relazione con scelte e valori che si presentano come le fondamenta stesse delle diverse comunità politiche statuali. La visione della famiglia come elemento centrale e, per così dire, nucleo primigenio della stessa comunità politica, infatti, può influenzare in modo rilevante i margini di autodeterminazione dei suoi componenti. In un simile contesto, la decisione della donna perde quella dimensione unilaterale propria di una

[6] Al riguardo, v. A. ŚLEDZINSKA-SIMON, *Constitutional framings of the right to abortion: A global view*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2023, 21(2), 403.
[7] Già la Costituzione dell'OMS adottata a New York nel 1946 definisce la salute come "*a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity*".
[8] A tale matrice, G. BOGNETTI, *Aborto*, cit., p. 30, fa risalire la costituzionalizzazione del diritto di aborto negli Stati Uniti.
[9] Al riguardo v. M.A. GLENDON, *Abortion*, cit., p. 22, la quale insiste sul differente approccio riscontrabile nell'esperienza irlandese.

lettura individualista della sfera sociale per essere inevitabilmente attratta in un necessario bilanciamento con interessi potenzialmente non coincidenti (quando non apertamente confliggenti).

3. La problematica costituzionalizzazione dell'IVG: l'esperienza americana

La complessità dei fattori e dei valori che sono chiamati in causa dall'aborto inevitabilmente influisce sulla disciplina dell'istituto elaborata nei diversi sistemi costituzionali. Da un'analisi macro delle diverse esperienze nazionali emerge come, nella generalità dei casi, l'interruzione volontaria di gravidanza sia ritenuta legittima nelle prime 12 settimane di gestazione laddove siano configurabili pericoli per la vita o della salute della donna ovvero la gravidanza sia frutto di violenza sessuale.

Ad un esame più approfondito, tuttavia, si può osservare come le soluzioni adottate a livello nazionale siano tra loro sensibilmente differenti; e ciò, in ragione del bilanciamento di valori di volta in volta operato dai singoli sistemi[10].

Come accennato in principio, l'esperienza che costituisce un metro di paragone per tutti i sistemi occidentali è sicuramente quella americana[11]. La decisione *Roe v. Wade*, infatti, rappresenta un *turning point* nella evoluzione della regolamentazione dell'interruzione volontaria di gravidanza.

Davanti ad una pressione sociale e politica crescente intorno al tema, la Corte Suprema aveva ritenuto di doversi esprimere nel merito sulla configurabilità o meno di un diritto all'aborto. Com'è noto, pur nel silenzio della Carta costituzionale federale, i giudici avevano dato copertura costituzionale al diritto della donna di interrompere la propria gravidanza.

Anche in ragione della peculiarità dello strumento giudiziale, peraltro, se da un lato la soluzione offerta dal sistema americano appariva chiara e di diretta applicazione,

[10] A titolo esemplificativo, si possono menzionare le posizioni estremamente diverse in relazione all'ammissibilità dell'IVG nei casi di accertamento o anche solo di rischio di grave malformazione del feto.

[11] Sul diritto all'aborto nel sistema americano, attesa la vastità degli studi pubblicati nel corso degli anni, sia consentito sinteticamente rinviare ai contributi più recenti di A. BARAGGIA, *Stati Uniti e Irlanda*, cit., pp. 51 ss.; M. ALMEIDA KATO, *Les leçons de la Cour suprême des États-Unis sur la fragilité des droits (obs. sous Cour suprême U.S., Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 24 juin 2022)*, in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme,* 2023, 134(2), pp. 569 ss., A. DI MARTINO, *Donne, aborto e costituzione negli Stati Uniti d'America: sviluppi dell'ultimo triennio*, in *Nomos*, 2022/2; nonché ai diversi contributi pubblicati nella special issue n. 1/2023 del *BioLaw Journal.*

dall'altro, essa risultava carente di adeguato approfondimento sui diversi profili ed interessi connessi all'istituto.

In generale, all'interno di un approccio sostanzialmente individualista, il ragionamento della Corte si era limitato a prendere in considerazione il bilanciamento tra l'interesse della donna e il potenziale interesse dello Stato alla difesa del feto. Ancora, in linea con lo spirito profondamente liberale del sistema, i giudici avevano puntato l'attenzione sui margini da garantire alla libertà di autodeterminazione della donna, relegando in secondo piano gli aspetti legati al principio di uguaglianza, così come il diritto alla salute. Così, per la Corte Suprema l'interruzione volontaria della gravidanza doveva essere ascritta al più generale diritto alla *privacy* ed al principio della *due process of law* ricavabili dal quattordicesimo emendamento della Carta costituzionale. Il confliggente interesse alla tutela del feto da parte dello Stato era destinato ad assumere rilievo solo dal momento in cui questo avesse raggiunto uno sviluppo tale da poter sopravvivere autonomamente al di fuori del corpo materno.

La dottrina della *viability* tratteggiata dai giudici aveva portato a ripartire il termine della gravidanza in periodi trimestrali, trovando un diverso bilanciamento per ogni trimestre.

Così, se nel primo periodo di gestazione doveva considerarsi precluso allo Stato ogni tipo di limitazione o interferenza nella libertà di autodeterminazione della donna[12], nel secondo periodo doveva considerarsi legittima una disciplina che regolamentasse la procedura al solo fine di proteggere la salute materna, mentre nel terzo trimestre (e, più in generale, dopo il raggiungimento della *viability*) l'interesse alla tutela del nascituro poteva legittimare un divieto generale di procedere all'interruzione di gravidanza, sempre salva l'eccezione legata alla necessità di preservare la vita o la salute della madre.

Sebbene non fosse stata espressamente abbandonata nelle sue linee fondamentali, la posizione della Corte Suprema era stata nel tempo oggetto di parziali ma significative 'rimodulazioni'. In particolare, il caso *Planned Parenthood v. Casey* del 1992[13] aveva da un lato ribadito la centralità del tema della *viability*; dall'altro lato, aveva proposto il superamento della ripartizione in trimestri e l'individuazione dell'*undue burden* come limite al margine di azione dei legislatori statali[14]. Così, ancorché non potesse

[12] Secondo la Corte, i legislatori federati potevano unicamente richiedere che gli aborti venissero praticati da medici autorizzati e in condizioni sicure.
[13] *Planned Parenthood of Southeastern Pa v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).
[14] Una critica del modello dei trimestri, invero, era già stata espressa dalla Corte nella decisione, di poco anteriore, *Webster v. Reproductive Health Services*, 492 U.S. 490 (1989).

essere negata la libertà di autodeterminazione della donna prima che il feto divenisse 'vitale', gli Stati ben potevano adottare politiche di promozione della tutela del nascituro anche nel primo trimestre (ed indipendentemente dai trimestri), con il solo limite di non porre un ostacolo sostanziale o un peso eccessivo alla decisione delle donne di interrompere la gravidanza[15].

A seguito del cambio nella composizione della Corte Suprema con l'ingresso di giudici con sensibilità più vicine all'area conservatrice al posto di giudici di espressione più liberal, come accennato, la trasformazione della posizione originaria sul tema dell'aborto ha avuto una ulteriore accelerazione fino ad arrivare all'espresso *overruling* di *Roe v. Wade* contenuto nella famosissima sentenza *Dobbs*[16].

Nella decisione, invero, la maggioranza definisce la soluzione adottata nel 1973 come "*egregiously wrong from the start*". La sentenza afferma, infatti, che la tutela dell'interruzione volontaria della gravidanza non trova alcun fondamento letterale nel testo costituzionale, né può essere desunta dall'interpretazione di clausole di apertura, quali il IX e XIV emendamento, a cui il collegio aveva fatto riferimento nel caso *Roe*. Lungi dal negare in radice la dignità degli interessi sottesi alle leggi che tutelano il diritto di abortire, i giudici affermano come tale diritto non abbia una copertura costituzionale 'federale'. Spetta, quindi, ai singoli legislatori federati regolamentare il tema sulla base di un bilanciamento, inevitabilmente discrezionale, dei diversi valori in campo.

Ciò detto, seppur apparentemente paradossale, anche l'ultima decisione sembra potersi collocare all'interno della stessa matrice culturale che, nel caso *Roe*, aveva portato la

[15] Ciò aveva portato i giudici a ritenere legittime disposizioni normative che imponevano il consenso informato dei genitori in caso di aborto da parte di ragazze minorenni, così come l'obbligo di informare la gestante sulla natura dell'operazione, i rischi, la dimensione del feto e le possibili soluzioni alternative all'aborto. La pronuncia aveva ritenuto un ostacolo essenziale alla libertà della donna solo l'obbligo di informare il marito della propria scelta di abortire.

[16] Sulla pronuncia, oltre ai contributi già menzionati, sia consentito sinteticamente rinviare a P. DE PASQUALE, *Il diritto di aborto … o l'aborto di un diritto?*, in *DPCE*, 2022, 3, pp. 3 ss.; A. DI MARTINO, *Donne, aborto e Costituzione negli Stati Uniti d'America: sviluppi dell'ultimo triennio*, in *Nomos*, 2022/2, cit., pp. 1 ss.; G. CAPORALI, *Dobbs vs Jackson: la teoria originalista e i limiti all'attivismo creativo delle Corti costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2022/34, pp. 38 ss.; M.C. ERRIGO, *Ritorno al passato. La Corte Suprema e la sentenza Dobbs*, in *BioLaw Journal*, 2023/1, pp. 83 ss.; A. RIDOLFI, *"Roe and Casey are overruled". Riflessioni sulla sentenza Dobbs e sul ruolo della Corte suprema nel sistema costituzionale statunitense*, in *Costituzionalismo.it*, 2023/1, pp. 1 ss; C. CARUSO, *Originalismo e politicità della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *Lettera AIC*, 7/2022; A. SPERTI, *Il diritto all'aborto ed il ruolo della tradizione nel controverso* overruling *di* Roe v. Wade, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2022/3, pp. 23 ss.; A. CANEPA, *Considerazioni a margine della sentenza Dobbs della Corte Suprema degli Stati Uniti: c'è spazio per un dibattito non ideologico sull'aborto?*, in *Corti supreme e salute*, 2022/2, pp. 393 ss.

Corte Suprema a codificare il diritto all'aborto. Invero, tanto *Roe* quanto *Dobbs* muovono dallo spirito profondamente liberale del sistema americano. Se nel primo caso questo aveva portato a proteggere la sfera di libertà dell'individuo contro 'indebite' interferenze da parte del legislatore, nella decisione più recente la *weltanschauung* liberale da un lato porta, in linea con la concezione dello 'Stato minimo', ad escludere in capo allo stesso un obbligo di tutela attiva degli interessi delle donne e, dall'altro, rinsalda l'idea originaria della sovranità della volontà della nazione, delegando ai legislatori federati la decisione ultima sul bilanciamento di interessi che ogni comunità politica territoriale è chiamata ad operare.

Ad oggi, quindi, il quadro normativo statunitense sulla tutela o, meglio, la disciplina, dell'interruzione volontaria di gravidanza appare connotato da una profonda frammentazione e discontinuità[17]. Così, in alcuni Stati l'approccio è ancora quello di tutela della libertà di scelta della donna. E ciò, in virtù di norme ordinarie che già prima del *revirement* assicuravano la possibilità di ricorrere all'interruzione di gravidanza. Talvolta, nell'intento di marcare la distanza dal giudice delle leggi federale, i legislatori nazionali hanno ritenuto di costituzionalizzare la libertà di scelta in tema di riproduzione[18]. All'interno del generale approccio di chiusura del governo federale[19], tuttavia, molti Stati hanno dato nuova applicazione a disposizioni restrittive in vigore prima di *Roe v. Wade* ovvero hanno progressivamente limitato i casi di legittimità dell'interruzione di gravidanza, o ancora sono intervenuti per regolamentare in maniera restrittiva il suo esercizio. In particolare, in 14 Stati l'interruzione volontaria di gravidanza è stata oggetto di un divieto assoluto. In 27 Stati, il ricorso all'aborto è limitato sulla base del periodo di gestazione. La limitazione, peraltro, non ha investito solo la definizione delle condizioni in cui la gestante possa legittimamente ricorrere all'interruzione della gravidanza. Tra le altre misure, infatti, si possono menzionare le norme, presenti in ben 38 Stati, che prevedono il coinvolgimento dei genitori o rappresentanti legali dei minori nella scelta di procedere all'interruzione di gravidanza da parte di ragazze minorenni[20].

[17] Al riguardo, tra gli altri v. C. SANGER, *Chaos, Confusion and Republican Change-Up: Arizona Abortion-Style*, in *VerfBlog*, 2024/4/29, https://verfassungsblog.de/chaos-confusion-and-republican-change-up/.

[18] È il caso, per esempio, dell'Ohio, ove con il *Reproductive Freedom Act* del 2023 il diritto all'aborto è stato inserito nell'art. 1, sec 22, della Costituzione statale.

[19] Al riguardo si può menzionare, tra le altre, l'approvazione del *One Big Beautiful Bill Act* (139 Stat. 72 - Public Law No. 119-21) con cui l'amministrazione Trump ha escluso ogni forma di finanziamento federale ovvero di agevolazioni fiscali a favore di enti privati che offrano a famiglie a basso reddito assistenza medica in materia di aborto.

[20] Su tale dato, v. https://www.guttmacher.org/state-policy/explore/minors-access-abortion-care.

4. La circolazione del modello americano in Europa: la costituzionalizzazione attraverso le 'corti'

Sebbene, come detto, le singole discipline nazionali in molti casi presentino tra loro importanti analogie, l'approccio dei Paesi europei appare profondamente differente rispetto all'esperienza americana.

Al riguardo, tradizionalmente paradigmatico viene ritenuto il caso tedesco[21]. Seppur a relativamente poca distanza dalla decisione *Roe*, il giudice costituzionale di Karlsruhe muove da premesse antitetiche rispetto all'omologo d'oltreoceano.

In una decisione del 1975, infatti, la Corte costituzionale federale derivava dal testo della carta costituzionale l'obbligo per il legislatore di proteggere i diritti del nascituro, proibendo l'aborto fatto salvo il caso in cui la gravidanza rappresentasse per la gestante un peso straordinario[22]. I giudici tedeschi avevano riconosciuto in via generale come la vita che si sviluppava nel grembo materno avesse dignità autonoma e godesse di protezione costituzionale. Il diritto alla vita e la sacralità della dignità umana sanciti nella carta costituzionale dovevano quindi trovare applicazione anche con riferimento al nascituro.

In questo senso, la Corte aveva rigettato l'idea che il diritto all'autodeterminazione della donna potesse rappresentare l'unico valore da difendere ed aveva individuato un preciso obbligo per lo Stato di garantire che la gravidanza fosse portata a termine.

In questo quadro, peraltro, i giudici avevano riconosciuto che la gravidanza potrebbe rappresentare un peso straordinario per la gestante laddove determinasse un pericolo per la vita o la salute di quest'ultima. In questi casi, la coercizione esercitata attraverso il ricorso alla previsione di sanzioni penali per il caso di aborto risulterebbe inappropriata. La tutela del diritto alla vita del nascituro, infatti, non potrebbe andare a detrimento del pari diritto alla vita della madre.

Da qui, l'apertura ad una depenalizzazione dell'interruzione volontaria della gravidanza per le ipotesi di rischio per la vita o la salute, sia fisica che mentale, della

[21] Per un approfondimento sull'IVG nell'esperienza tedesca, tra i molti, sia consentito menzionare M. D'AMICO, *Donne e aborto nella Germania riunificata*, Milano, 1994; I. DOMINICI, *Verso il ripensamento del compromesso sull9aborto in Germania. Riflessioni sulla recente abolizione del divieto di informare sulle procedure abortive*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 461 ss.; R. RAO, *Abortion*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]*, 2016.

[22] Corte costituzionale federale, BVerfGE 39, 1 (1975), nota anche come *Schwangerschaftsabbruch I*. Analogamente a quanto accadeva negli USA, nel 1974 il legislatore tedesco aveva liberalizzato il ricorso all'aborto per il primo trimestre con l'unico vincolo di una preventiva consulenza e assistenza presso un consultorio. Dopo il primo trimestre, l'aborto era consentito solo in caso di rischio grave per la salute e la vita della donna o in caso di rischio di gravi malformazioni al feto.

gestante. Nella decisione, peraltro, i giudici aprivano ad un ulteriore intervento del legislatore che ammettesse il ricorso all'aborto anche in altre tipologie di casi in cui la gravidanza potesse costituire un peso eccessivo per la donna.

A seguito della riunificazione, il legislatore aveva riconosciuto il diritto di decidere di abortire entro le prime 12 settimane di gravidanza dopo aver svolto un percorso di *counseling*. Nell'idea del governo federale tale soluzione rappresentava una misura deterrente proporzionalmente più adeguata, e soprattutto efficace, rispetto alla risposta penale nella tutela dell'autodeterminazione della donna e dei valori legati alla vita del nascituro. Ancora una volta, peraltro, la disposizione era stata giudicata della Corte costituzionale non pienamente coerente con la previsione costituzionale sulla tutela del diritto alla vita e la dignità umana del nascituro[23].

I giudici avevano sottolineato come lo Stato fosse tenuto a intervenire anche sul piano penale. Rispetto all'esperienza americana, però, nella visione della Corte tedesca la tutela del nascituro era possibile solo con il supporto della madre. Di conseguenza, quest'ultima avrebbe dovuto essere coinvolta nella decisione sugli interessi del feto. Da qui, la tesi che un percorso di *counseling* avrebbe potuto effettivamente aiutare la madre nell'assunzione di una decisione consapevole con l'effetto che l'aver svolto un tale percorso avrebbe potuto rappresentare una scriminante rispetto alla fattispecie penale.

Un'impostazione analoga può ritrovarsi anche in Spagna e Italia. Più in particolare, come accaduto in America, l'evoluzione del sistema italiano muove da una decisione della Corte costituzionale, la sentenza n. 27 del 1975[24], con la quale la Consulta aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'inquadramento dell'istituto sotto il profilo penale.

Pur riconoscendo il fondamento costituzionale della tutela del concepito, i giudici avevano osservato come tale interesse possa "venire in collisione con altri beni che godano pur essi di tutela costituzionale". Di conseguenza, appariva illegittima la soluzione adottata nel codice penale, che attribuiva "al primo una prevalenza totale ed assoluta, negando ai secondi adeguata protezione".

[23] BVerfGE 88, 203 (1993), nota anche come *Schwangerschaftsabbruch II*.

[24] C. Cost., sent 18 febbraio 1975 n. 27. Sull'evoluzione dell'aborto in Italia, oltre alla bibliografia già citata, sia consentito menzionare tra gli altri i più recenti contributi di F. ANGELINI, *Introduzione. Perché parlare di aborto?,* in *Nomos*, 2022/2; L. BUSATTA, *L'interruzione volontaria di gravidanza entro i primi novanta giorni: una prestazione sanitaria a contenuto costituzionalmente vincolato*, ivi; E. OLIVITO, *L'ultima parola e la prima. "Per il desiderio di chi [non] sono rimasta incinta? Per il desiderio di chi [non] sto abortendo?"*, ivi; E. PAPARELLA, *Il dibattito parlamentare sulla legge 194 del 1978 sull'interruzione volontaria di gravidanza: breve cronaca ragionata*, ivi.

Nella sostanza, pur riconoscendo l'interesse collettivo alla tutela del feto, a parere della Consulta, "non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare". Più che sul diritto di autodeterminazione, quindi, il giudice delle leggi italiano aveva sin dall'inizio puntato sul preminente valore costituzionale del diritto alla vita ed alla salute della donna.

Sulla base di tale posizione, all'interno di un ampio quanto teso dibattito pubblico, con la L. 194/1978, tuttora vigente, il legislatore aveva operato un proprio bilanciamento tra i diversi interessi in campo. Secondo quanto espressamente affermato nel primo articolo, "lo Stato garantisce il diritto alla procreazione cosciente e responsabile, riconosce il valore sociale della maternità e tutela la vita umana dal suo inizio".

Nonostante non venga espressamente richiamato, il diritto alla salute assume un ruolo principale. La disciplina, infatti, prevedeva, e prevede, la possibilità per la donna di decidere di ricorrere all'IVG entro i primi 90 giorni laddove dichiari circostanze per le quali la gravidanza costituirebbe un serio pericolo per la propria salute fisica o psichica.

Analogamente all'esperienza tedesca, è stata prevista la creazione di consultori pubblici chiamati a rendere assistenza alla gestante e di esaminare con questa possibili soluzioni alternative all'aborto nel caso la decisione sia legata a condizioni economiche, sociali o familiari della interessata. Il profilo sanitario diventa ancor più rilevante dopo il primo periodo. Dal secondo trimestre, infatti, l'IVG è praticabile solo in caso di grave pericolo per la vita della donna o la sua salute fisica e/o psichica

Diversamente dall'Italia, l'esperienza spagnola prende le mosse da una decisione del Tribunale costituzionale su un progetto di legge organica volto a rendere legittima l'interruzione di gravidanza al ricorrere di determinate circostanze[25].

Ancora una volta, per i giudici costituzionali la vita del nascituro trova ancoraggio diretto in Costituzione. L'interesse costituzionale a tutelare la vita del feto, però, secondo il *Tribunal Constitucional* non poteva, e non può, essere interpretato come configurazione di un vero e proprio diritto alla vita del nascituro. A tale valore, poi – aveva osservato il giudice delle leggi spagnolo – deve essere affiancato il principio della dignità della donna. Tale concetto include in sé tanto il diritto all'integrità fisica

[25] STC n. 53/1985, dell'11 aprile 1985. Per un'analisi dell'evoluzione della disciplina in Spagna, tra gli altri, v. G. ARRUEGO, *El vigente régimen jurídico de la interrupción voluntaria del embarazo en España*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 435 ss.

e morale così come quello al pieno sviluppo della personalità, il diritto all'onore e all'intimità privata e familiare o la libertà di credo (FJ 8).

In questo contesto, analogamente a quanto osservato nelle pronunce degli altri giudici costituzionali, il legislatore è chiamato a operare un bilanciamento nel quale, in ultima analisi, l'interesse alla vita del feto non può assumere un valore né assoluto né, tantomeno, preminente rispetto ai diritti fondamentali della donna. Dall'altra parte, la tutela della donna deve, per quanto possibile, salvaguardare il valore costituzionale incarnato nell'aspettativa di vita del nascituro.

Da qui, analogamente a quanto osservato negli altri ordinamenti, la disciplina vigente contenuta nella L.O. 2/2010 ha previsto la presenza di consultori che, nell'intento di difendere la dignità della donna e al tempo renderla soggetto attivo nella protezione del nascituro, possano aiutare ad assumere una scelta più consapevole e responsabile. Così, ad oggi, la legge ammette l'accesso all'IVG entro la quattordicesima settimana di gravidanza, subordinandolo ad una preventiva attività di *counseling*[26]. Ai fini del presente studio, appare interessante osservare come, ancorché caratterizzata da un bilanciamento tra la tutela del diritto alla vita del nascituro e la protezione della dignità ultima della donna, la disciplina sia inserita all'interno di un più ampio provvedimento rubricato "sulla salute sessuale e riproduttiva" della donna. Sebbene non codificata espressamente, quindi, l'interruzione volontaria della gravidanza coinvolge direttamente anche profili legati alla sfera della salute della gestante.

5. Segue: la costituzionalizzazione attraverso le 'carte'

Le soluzioni offerte dalle esperienze analizzate, come si è potuto osservare, presentano un elemento comune: in esse sono stati i giudici delle leggi a dare una copertura costituzionale all'IVG. Tale, peraltro, non è l'unica tecnica riscontrabile nel panorama comparato. In alcuni Paesi, è stato lo stesso legislatore costituzionale ad intervenire per regolamentare il tema.

[26] Analogamente a quanto accade negli altri Paesi già menzionati, dopo tale periodo l'IVG è ammessa solo in caso grave pericolo per la salute o la vita della gestante o in casi di gravi malformazioni del feto. Negli ultimi anni, con la Ley Organica n. 1/2023, il legislatore è intervenuto per rendere ancor più agevole il ricorso all'IVG eliminando per le ragazze minorenni ogni necessaria autorizzazione o comunicazione ai genitori della propria scelta di abortire. Anche Il *Tribunal Constitucional*, con sentenza n. 44/2023, del 9 maggio 2023, ha reiterato la sua posizione rigettando il ricorso di incostituzionalità contro la Ley Organica n. 2/2010 presentato da esponenti del Partido Popular. Sul tema, v. L. FROSINA, *Le nuove frontiere dei diritti in spagna tra autodeterminazione individuale e uguaglianza sostanziale*, in *Nomos*, 2023/1.

Al riguardo si può riportare in primo luogo l'esperienza dell'Irlanda[27]. Anche questo ordinamento presenta una disciplina in cui si opera un attento bilanciamento tra la protezione dell'autonomia di scelta della donna e la tutela del diritto alla vita del nascituro. Rispetto ai tre Paesi europei menzionati, la Repubblica irlandese si connota per la decisione del Parlamento di intervenire formalmente sulla carta costituzionale per tentare di definire l'assetto dei valori in campo[28].

Così, se il quadro normativo ordinario di riferimento prevedeva sin dal 1861 che, salvo il caso del pericolo di vita, l'aborto dovesse essere come reato passibile di ergastolo tanto per la gestante quanto per coloro che lo avevano praticato o avevano assistito la donna, tanto la giurisprudenza quanto il legislatore avevano con gli anni ampliato la sfera di applicazione della scriminante legata al pericolo di vita, assicurando l'immunità per i casi di pericolo alla salute fisica e psichica della donna.

A partire dagli anni sessanta, peraltro, la stessa giurisprudenza aveva gradualmente introdotto il termine della tutela del diritto alla vita del nascituro. Di conseguenza, in un contesto altamente fluido, da un lato le pressioni conseguenti alla codificazione del diritto all'aborto negli Stati Uniti e, dall'altro, il peso rilevante della cultura cattolica diffusa nella comunità irlandese avevano indotto il governo irlandese ad intervenire direttamente sulla carta costituzionale per delineare un bilanciamento in positivo dei diritti e interessi in campo. Attraverso il ricorso all'istituto referendario, nel 1983 il Paese aveva quindi optato per l'approvazione di un emendamento costituzionale che chiarisse il riconoscimento, da parte dello Stato, del diritto alla vita del feto ed il suo impegno a difenderlo e renderlo effettivo, così come il pari diritto alla vita in capo alle madri[29].

---

[27] Per un'analisi dell'evoluzione dell'esperienza irlandese, tra i molti, v. J. INGSTON, A. WHELAN, I. BACIK, *Abortion and the law*, Dublin, 1997; J. ERDMAN, *procedural abrotion rights: Ireland and the European Court of Human Rights*, in *Reproductive Health Matters*, 22(44), 2014; G. SANTOMAURO, *Referendum as an instrument of "policy change" on crucial bioethical issues: a comparative case study on abortion in Italy and Ireland*, in *Nomos*, 2019/1; G. LAVAGNA, *La crisi del rapporto tra politica e religione. il referendum sull'aborto in Irlanda*, in *Nomos*, 3/2018; A. BARAGGIA, *La regolamentazione dell'aborto in Irlanda: quale lezione per le democrazie polarizzate?*, in *Nomos*, 2022/2; A. MASDUPUY, *L'avortement en Irlande*. in *Droit, Santé et Société,* 2021, 4(4), 11-15; T. PENNA, *Abortion rights in Irlanda: l'ardua affermazione del principio di autonomia tra diritto alla salute e morale religiosa*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 447 ss.; S. CALKIN, E. BERNY, *Legal and non-legal barriers to abortion in Ireland and the United Kingdom*, in *The Journal of Medicine Access*, 2021, 5.

[28] Sull'esperienza irlandese e la sua evoluzione fino alla fine degli anni '90, v. J. INGSTON, A. WHELAN, I. BACIK, *Abortion and the Law*, Dublin, 1997.

[29] Prima della sua abrogazione, disposta nel 2018, l'art. 40, Sec. 3 (3), introdotto con l'VIII emendamento aprovato nel 1983, disponeva che "*the State acknowledges the right to life of the*

Tale disposizione, tuttavia, non assicurava formalmente copertura al diritto di autodeterminazione della donna, quanto esclusivamente alla vita della stessa. In un primo tempo, la lettura prevalente del testo aveva insistito sulle condizioni essenziali della vita. Solo in un secondo momento, la giurisprudenza aveva allargato le maglie della propria interpretazione, ammettendo nel concetto di vita anche quello della salute fisica.

Anche tale apertura, peraltro, appariva non sufficiente a tutelare in modo pieno la posizione della donna. Così, chiamata a giudicare su un caso di gravidanza conseguente a violenza sessuale, la Corte Suprema aveva ulteriormente ampliato il concetto di tutela del diritto alla vita della madre[30]. Nella visione dei giudici, l'ipotesi reale di suicidio da parte della gestante configurava un rischio effettivo e sostanziale per la sua vita. Da qui, la decisione che in tali fattispecie non potesse operare un divieto assoluto a procedere con una interruzione volontaria della gravidanza. Nella sua decisione, tuttavia, la Corte lasciava aperta la questione di fondo sulla definizione delle condizioni che potessero costituire un grave pericolo per la salute della donna e, in quanto tali, potessero legittimare il ricorso all'IVG.

Tale lacuna normativa veniva colmata solo nel 2013 con il *Protection of Life during Pregnancy Act*, il quale individuava alcune eccezioni all'applicazione del divieto penale di aborto. Nella sostanza, la scriminante ultima per la legittimità o meno dell'interruzione della gravidanza risiedeva nella valutazione discrezionale di due o tre medici sulla configurabilità o meno di un rischio grave per la vita della gestante. Nessuna copertura però veniva fornita in caso di gravidanza dovuta a violenza sessuale né in caso di gravi malformazioni del feto.

Si può dire, quindi, che il bilanciamento trovato dal legislatore irlandese prendeva in analisi esclusivamente il diritto alla vita del nascituro e quello della donna, lasciando privo di rilievo autonomo il tema dell'autodeterminazione della gestante.

Anche gli emendamenti costituzionali (il XIII e il XIV) che, complice il processo di integrazione europea, erano stati successivamente approvati, avevano aperto alla possibilità di fornire informazioni sui servizi abortivi attivi al di fuori del territorio nazionale e, soprattutto, alla libertà di circolazione delle donne per poter abortire all'estero, ma non avevano portato progressi nel riconoscimento del diritto della donna di decidere liberamente di abortire.

unborn and, with due regard to the equal right to life of the mother, guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate that right".

[30] *Case Attorney General v. X* [1992] IESC 1; [1992] 1 IR 1.

Le lacune dell'ordinamento irlandese sono state, nel tempo, poste in evidenza da alcuni casi che hanno assunto un rilievo sovranazionale. Da un lato, vi è il caso di *Miss Y*[31]. Giunta in Irlanda in cerca di asilo, la donna aveva scoperto di essere in stato interessante a causa di violenze subite nel proprio Paese di origine e aveva espresso la volontà di porre termine la gravidanza, tanto da minacciare il suicidio in caso di diniego. La procedura di autorizzazione per l'aborto aveva però superato il termine della *viability*, escludendo così la possibilità di applicare la normativa adottata dal legislatore. Nonostante uno sciopero della sete e della fame da parte della gestante, la gravidanza venne portata a termine con un taglio cesareo che permise al feto di nascere. Tale soluzione, nonostante fosse la più coerente con il dettato costituzionale di tutela del diritto alla vita tanto del nascituro quanto della madre, manifestava la posizione di subalternità della donna e della sua sfera personale.

Stessa conclusione emerse nel caso *Mellet*[32], posto all'attenzione dello Human Rights Committee dell'ONU. In questa vicenda, la ricorrente aveva scoperto, dopo il termine per l'interruzione della gravidanza, che il feto era affetto da patologie tali da non consentire la sopravvivenza al parto. Anche in questo caso, però, il quadro normativo ordinario e costituzionale impedivano di procedere all'interruzione della gravidanza. La donna, privata di ogni assistenza sanitaria interna, fu così costretta a recarsi nel Regno Unito per abortire. Nell'opinione dell'organismo internazionale, ciò rappresentava però un evidente discriminazione verso la scelta di non portare avanti la gravidanza.

Anche in forza della pressione politica legata a queste vicende, nel 2018 è stato approvato un nuovo referendum costituzionale. Questa volta, però, l'obiettivo dell'intervento normativo è stato semplicemente l'abrogazione dell'VIII emendamento. Consapevole della incapacità di definire a livello costituzionale un assetto chiaro dei valori ed interessi in campo, la scelta del legislatore costituzionale è stata quella di restituire in modo esplicito piena libertà al legislatore ordinario.

Venuto meno ogni vincolo costituzionale sul tema, quindi, il legislatore ordinario è successivamente intervenuto per definire una disciplina operativa. Così, in forza dell'*Health (Regulation of Termination of Pregnancy) Act* del 5 dicembre 2018, attualmente l'IVG è consentita entro la dodicesima settimana di gestazione previa certificazione medica ovvero, sempre dietro avviso di due medici, in caso di ragionevole pericolo per la vita o danni gravi alla salute, fisica o psichica, della donna

[31] Ms. Y case: Denied a legal abortion in Ireland, 21st March 2016, https://www.amnesty.ie/ms-ys-case/.
[32] *Amanda Jane Mellet v. Ireland* (CCPR/C/116/D/2324/2013).

o, ancora, il feto non abbia raggiunto un livello di sviluppo che gli consenta la sopravvivenza extrauterina. La gravidanza può essere posta a termine anche in caso di rischio di morte del feto entro 28 giorni dalla nascita ovvero in situazione di emergenza per la vita della donna.

Ciò detto, l'esperienza irlandese non appare la sola caratterizzata dal ricorso alla normazione di livello costituzionale. Nel dibattito più recente sul tema dell'IVG, infatti, l'attenzione della dottrina è stata attratta dalla riforma costituzionale approvata dal Parlamento francese all'inizio del 2024[33]. Se nel caso irlandese, in entrambe le circostanze, l'intervento costituzionale appare strettamente legato alla posizione espressa dalla Corte Suprema, nell'ordinamento francese l'emendamento della Carta risulta essere apparentemente slegato dall'intervento del Consiglio Costituzionale. Diversamente dalle altre esperienze analizzate, in realtà, quest'ultimo non è mai intervenuto incisivamente per definire criteri guida di bilanciamento dei diversi interessi e valori coinvolti, preferendo piuttosto assumere un atteggiamento di *self restraint* verso le soluzioni nel tempo adottate dal legislatore.

Così, storicamente la prima apertura a favore dell'interruzione volontaria di gravidanza si può ritrovare nella sperimentazione normativa operata dalla legge n. 75 del 1975, cd legge Veil, con la quale si era indicato che il rispetto della vita umana dovesse avvenire sin dal concepimento e potesse trovare una deroga solo in caso di necessità. Tale circostanza poteva essere configurata nel caso di una donna in stato interessante che manifestasse una "*situation de détresse*" (art. 4). Né il legislatore né, tantomeno, il giudice delle leggi adito in via preventiva, tuttavia, avevano chiarito quali potessero essere i margini per configurare tale condizione né quali fossero gli organi competenti per operare un simile accertamento[34].

Di conseguenza, nel silenzio normativo, la giurisprudenza amministrativa era giunta ad attribuire all'autonomia della donna la valutazione della propria condizione.

[33] Sull'evoluzione della disciplina dell'IVG in Francia, oltre ai contributi già menzionati si rinvia a M. KOSKAS, *Faut-il tout mettre dans la constitution?*, in *Pouvoirs,* 2023, 187(4), pp. 55 ss.; M. MATHIEU, *L'avortement en France: du droit formel aux limites concrètes à l'autonomie des femmes*, in *Droit et société,* 2022, 111(2), pp. 335 ss.; M. FASAN, *L'interruzione volontaria di gravidanza in Francia. Verso la definitiva costituzionalizzazione del diritto all'aborto?*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 417 ss.; M. CAVINO, *Francia 2024. Il diritto costituzionale alla interruzione volontaria di gravidanza*, in *Osserrvatorio AIC*, 2024, n. 3.; A.M. LECIS COCCO ORTU, *L'iscrizione della libertà di abortire nella Costituzione francese: una riforma simbolica, ma non solo*, in *DPCE*, 2024, 2, pp. 471 ss.; P. BENCIOLINI, *Aborto: un diritto costituzionale? "Liberté" o "Fraternité"?*, in *BioLaw Journal*, 2/2024.

[34] *Conseil Constitutionnel*, decisione n.74-54 DC del 15 gennaio 1975.

Tale assetto si è perpetuato anche con i successivi interventi normativi, con i quali sono stati estesi i margini di ricorso all'istituto. Solo nel 2014, infatti, con la legge n. 2014-873 il legislatore ha configurato l'aborto come un vero e proprio diritto delle donne e non come pratica legittimata da un non meglio definito stato di necessità.

Anche davanti al riconoscimento del diritto di autodeterminazione delle donne, peraltro, ancora una volta il *Conseil Constitutionnel* ha preferito non pronunciarsi in modo chiaro e definitivo[35]. Più che intervenire sulla qualificazione e sul bilanciamento sostanziale degli interessi in campo, il giudice delle leggi francese si è quindi limitato ad affermare come l'inquadramento offerto dal legislatore fosse compatibile con il principio della protezione della vita sin dal concepimento. Nella sostanza, quindi, per il *Conseil constitutionnel* le riforme legislative intervenute nel tempo non hanno prodotto alcuna innovazione di sistema rispetto al modello originario.

In questa dimensione, la radice dell'intervento operato dal legislatore costituzionale francese all'inizio del 2024 risiede allora proprio nella volontà di assicurare una espressa copertura costituzionale all'IVG; e ciò, al fine di scongiurare ogni possibile rischio di arretramento nella tutela dei diritti procreativi delle donne. Il dibattito che ha portato all'emendamento della Carta costituzionale approvato con la legge costituzionale 8 marzo 2024, n.2024-200, infatti, prende le mosse dal *revirement* giurisprudenziale della Corte Suprema americana con il caso *Dobbs*.

Già nel settembre del 2022, invero, 114 Senatori avevano depositato una proposta volta ad introdurre nel Titolo VIII della Costituzione, di regolamentazione dell'autorità giudiziaria, la codificazione di un vero e proprio diritto all'aborto, con la previsione dell'obbligo dello Stato di garantire in modo universale l'accesso libero ed effettivo a tale diritto. Analoga proposta veniva quasi contemporaneamente radicata nell'Assemblea Nazionale da parte di alcuni deputati.

Tali tentativi, tuttavia, non hanno avuto esito positivo. Oltre alle critiche espresse dalla *Commission des lois constitutionnelles*, infatti, lo stesso Senato, chiamato a pronunciarsi sulla proposta della camera bassa, aveva espresso riserve sia sulla collocazione dell'emendamento sia sulla codificazione dell'IVG come vero e proprio diritto.

Così, nel corso del dibattito parlamentare, le proposte di emendamento avevano da ultimo spostato la sede dell'intervento alle disposizioni sulla definizione della riserva

[35] *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 2014-700 DC del 31 luglio 2014.

di competenza dello strumento legislativo, riconfigurando l'istituto in termini di "*liberté de la femme de mettre fin à sa grossesse*".

Lo stallo determinato dalla diversità delle posizioni in campo è stato da ultimo superato solo con la decisione del Capo dello Stato di intervenire direttamente, presentando un nuovo progetto di riforma. Il testo sottomesso alle due ali del Parlamento prevedeva la riforma dell'art. 34 Cost. con l'introduzione dell'attribuzione al *domaine de la loi* della regolamentazione delle "*conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse*".

Tale formulazione è stata accettata senza particolari difficoltà da entrambe le assemblee parlamentari, trovando approvazione finale il 4 marzo 2024.

I giudizi su tale riforma sono stati profondamente diversi. Sebbene a distanza di pochi mesi ogni valutazione appaia ancora prematura, sembra interessante osservare come, analogamente a quanto occorso in Irlanda, l'intervento del legislatore costituzionale rischi di non definire in modo chiaro i contorni di operatività dell'istituto dell'IVG. Infatti, al netto del suo valore simbolico, soprattutto se messa in collegamento con il parallelo processo di arretramento osservabile in altri contesti statuali come quello degli Stati Uniti, la riforma costituzionale operata non sembra mettere definitivamente al riparo il diritto delle donne di ricorrere all'interruzione volontaria di gravidanza né in termini assoluti, né nei termini di un bilanciamento tra valori e interessi potenzialmente confliggenti.

A ben vedere, invero, il passaggio dalla formulazione di un "*droit à l'interruption volontaire de grossesse*" a quella di una "*liberté garantie à la femme*", peraltro riconosciuta nelle 'condizioni previste dalla legge', assegna al legislatore un'ampia discrezionalità sull'ampiezza e l'effettività di tale libertà. L'assenza di una pur minima indicazione dei criteri da seguire nel necessario bilanciamento dei molteplici diritti ed interessi non scongiura, quindi, il rischio di uno svuotamento progressivo delle garanzie consolidatesi a partire dal primo intervento normativo del 1975.

6. La soluzione a livello sovranazionale

Le esperienze costituzionali brevemente descritte propongono un quadro multiforme di soluzioni ed approcci. Al netto di una generale apertura verso la tutela della scelta della donna di porre fine alla gravidanza[36], in alcuni paesi l'intervento è ruotato intorno

[36] È opportuno rilevare come non tutti i Paesi dell'Unione siano allineati sulla stessa posizione. Le discipline vigenti di Malta, Polonia e Ungheria, in particolare, appaiono fortemente restrittive.

al formante giurisprudenziale mentre in altri ordinamenti il legislatore ha optato per una codificazione a livello costituzionale del bilanciamento di interessi. Nel contesto europeo, tale duplicità di approccio può essere ritrovata anche a livello sovranazionale.

In particolare, da posizioni apparentemente divergenti sembrano muovere la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed il quadro normativo eurounitario.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve osservare come nella Convenzione Europea non vi sia alcuna menzione diretta dell'interruzione volontaria di gravidanza, né del bilanciamento tra la tutela del diritto alla vita in capo al nascituro e quello dell'autodeterminazione della gestante. In verità, diversamente da quanto previsto per esempio nella convenzione americana dei diritti umani, l'art. 2 CEDU codifica la protezione del diritto alla vita ma tace sul momento in cui sia configurabile l'avvio della vita stessa[37]. Dall'altra parte, l'art. 8 della Convenzione afferma il diritto alla vita privata e familiare, ma ammette la possibilità di una ingerenza che sia prevista dalla legge e rappresenti una misura necessaria, tra l'altro, alla difesa dell'ordine pubblico o alla protezione della salute o della morale o, ancora, delle libertà altrui.

In questo quadro, in linea con il movimento sociale e politico che aveva portato all'affermazione della legittimità del ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza, nel corso degli anni, la Corte Europea ha avuto modo di pronunciarsi sul tema. In mancanza di esplicite previsioni normative e, soprattutto, in presenza di un panorama variegato di soluzioni offerte dagli ordinamenti nazionali, analogamente a quanto operato per altri temi di frontiera, i giudici hanno costantemente osservato come l'assenza di un chiaro consenso europeo sul punto debba far concludere per un ampio margine di apprezzamento in capo ai governi nazionali, tanto da ritenere legittime anche disposizioni di generale proibizione del ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza.

A Malta, dove solo nel 2023 la legislazione è stata parzialmente modificata, l'aborto è consentito solo se la vita della madre è in pericolo o se il feto non è in vita. In Polonia, in seguito alla decisione della Corte Costituzionale di ottobre 2020 (su cui v. *infra*), l'aborto è consentito solo in caso di stupro o incesto o quando la vita della madre è in pericolo. In Ungheria, infine, dal 2022 le donne sono costrette ad ascoltare il battito cardiaco del feto prima di abortire. Sul punto, v. K. KELEMEN, *Una breve nota sull'impatto della sentenza Dobbs in Ungheria*, in *BioLaw Journal*, 1/2023.

[37] In linea con quanto previsto dalla CEDU si muove anche la Convenzione di Oviedo su diritti umani e la biomedicina del 1997. Al contrario la Convenzione americana sui diritti umani del 1969 prevede espressamente che il diritto alla vita è assicurato ad ogni essere umano "*from the moment of conception*".

In tal senso, nel *leading case Vo c. Francia* del 2004[38], la Corte ha espressamente affermato che la decisione sul momento in cui "*the right to life begins comes within the margin of appreciation which the Court generally considers that States should enjoy*" (par. 82). Simile rinvio alla sovranità delle scelte operate dai legislatori nazionali è stato più volte ribadito anche con riferimento a temi paralleli quali la tutela degli embrioni in campo di fecondazione assistita[39].

Ciononostante, nel corso degli ultimi anni, i giudici hanno in più occasioni avuto modo di delimitare la libertà di intervento dei governi nazionali sanzionando forme di ingerenza nella sfera privata della donna ritenute incompatibili con il dettato della Convenzione[40]. Così, nelle decisioni *A.B.C. c. Irlanda* del 2010 si è affermata la responsabilità del governo per non aver messo in campo procedure effettive che consentissero alle gestanti di stabilire se fossero titolari del diritto di procedere all'interruzione volontaria per il caso di pericolo per la propria vita. Ancor prima, nel caso *Tysiac c Polonia* del 2007 era stata riconosciuta la necessità della chiarezza di eventuali normative limitative del ricorso all'aborto, in modo da garantire alla donna la certezza della propria posizione e di non rischiare di arrivare al termine del periodo consentito senza essere in grado di assumere una decisione autonoma. Sempre sulla necessità di un intervento normativo chiaro insiste anche il successivo caso *P e S c. Polonia* del 2012, dove il governo nazionale viene ritenuto responsabile per l'assenza di informazioni affidabili verso una minorenne oggetto di violenza sessuale e per l'approccio restrittivo tenuto dalle autorità amministrative, con conseguente arbitraria restrizione delle condizioni concrete di accesso ad aborto.

Da ultimo, nella recentissima pronuncia *A.R. c. Polonia* del 2005[41], è stata dichiarata la responsabilità dello Stato polacco per il ritardo nella pubblicazione della decisione

[38] Caso *Vo v. France*, Application no. 53924/00, 8 luglio 2004.
[39] In tal senso, tra le altre, si può rinviare ai casi *Evans v. the United Kingdom*, Application no. 6339/05, 10 aprile 2007 e *Parrillo v. Italy*, Application no. 46470/11, 27 agosto 2015.
[40] Per un'analisi generale della giurisprudenza CEDU sul tema, sia permesso sinteticamente rinviare a V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, 2 ed., pp. 165 ss; A.C. VISCONTI, *Biodiritto*, in L. MEZZETTI, C. DRIGO (cur.), *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pisa, 2021, pp. 32 ss.; M. TOMASI, *Abortion rights e spazio costituzionale europeo: gli orizzonti ristretti dell'ordinamento polacco*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 408 ss. e contributi *ivi* riportati.
[41] Caso *A.R. v. Poland*, Application no. 6030/21, 13 novembre 2025. Per un primo commento alla decisione, v. H. WELTE, *The Erosion of Women's Rights and the ECtHR's Judgment in A.R. v. Poland*, in https://www.ejiltalk.org/the-erosion-of-womens-rights-and-the-ecthrs-judgment-in-a-r-v-poland/; G. SELANEC, *The Significance of A.R. v Poland: Protecting Women's Rights and Upholding the Rule of Law*, in https://www.iconnectblog.com/the-significance-of-a-r-v-poland-protecting-womens-rights-and-upholding-the-rule-of-law/; K. KOCEMBA, *When Legal Uncertainty Violates Reproductive*

n. K1/20 del Tribunale Costituzionale, con la quale i giudici costituzionali avevano dichiarato l'illegittimità delle norme che ammettevano l'aborto in caso di gravi malformazioni del feto[42].

In tal senso, sebbene ancora non si possa parlare della codificazione di un vero e proprio diritto all'interruzione volontaria di gravidanza, la giurisprudenza della Corte Europea ha progressivamente enucleato delle forme di tutela per le gestanti, cercando di delimitare o meglio, dettare delle linee guida operative per i governi nazionali.

Un approccio profondamente diverso emerge dal quadro dell'ordinamento eurounitario. Analogamente a quanto osservato in riferimento alla CEDU, le norme primarie dell'Unione non contengono riferimenti espressi al tema. Sotto diverso profilo, bisogna osservare come le istituzioni europee abbiano una competenza molto limitata in materia sanitaria. Secondo quanto prevede l'art. 4, par. 2, lett. k) TFUE, infatti, l'Unione ha competenza concorrente sui "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica". Accanto a tale competenza, l'Unione è chiamata a svolgere azioni di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati laddove sia in causa la "tutela e miglioramento della salute umana" (art. 6, par. 1, lett. a) TFUE). L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Secondo quanto disposto dall'art. 168, par 5, TFUE, tuttavia, le istituzioni europee non hanno alcun potere di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Anche dal punto di vista dei diritti soggettivi, la salute rappresenta un diritto tutelato "alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali" (art. 35 CDFUE)[43].

In questo quadro, nel corso degli anni, l'interruzione volontaria della gravidanza ha assunto interesse solo dal punto di vista della libertà di circolazione di persone e servizi[44].

Rights: A.R. v. Poland and the Dynamics of Transnational Legal Mobilization, in *VerfBlog,* 2025/11/27, https://verfassungsblog.de/legal-uncertainty-reproductive-rights/.

[42] Per un commento alla decisione del Tribunale Costituzionale polacco, tra gli altri, v. J. SAWICKI, *Il divieto quasi totale dell'aborto in Polonia: una disputa ideologica senza fine*, in *Nomos*, 2022/2.; M. BUCHOLC, *Abortion Law and Human Rights in Poland: The Closing of the Jurisprudential Horizon*, in *Hague J Rule Law*, 2022,14(1), 73 ss.; M. FURGALSKA, F. DE LONDRAS, *Rights, Lawfare and Reproduction: Reflections on the Polish Constitutional Tribunal's Abortion Decision*, in *Israel Law Review*, 2022, 55(3), pp. 285 ss.

[43] L'obiettivo della tutela della salute umana rappresenta, invero un valore trasversale a cui, secondo quanto previsto dall'art. 9 TFUE, devono essere improntate tutte le politiche e azioni dell'Unione.

[44] In tal senso si può richiamare il Reg. CE 1408/71 del Consiglio, che disciplina la libertà di circolazione dei lavoratori insistendo anche sugli aspetti sanitari. Anche la Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi sul tema dell'aborto come servizio medico. Tra le altre pronunce, si possono

A fronte dell'aumento di politiche e decisioni giudiziarie volte a circoscrivere il margine di tutela dell'autodeterminazione della donna, tuttavia, le istituzioni europee hanno avviato iniziative volte a regolamentare il tema nell'intento di porre un argine contro simili derive.

In tal senso si possono menzionare tre recenti risoluzioni del Parlamento europeo. Nella prima, del 9 giugno 2022, l'assemblea parlamentare si esprime a sostegno della storica decisione *Roe v. Wade* condannando "fermamente la regressione in materia di diritti delle donne e di salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti a livello mondiale"[45].

In tale quadro, il testo esorta le istituzioni europee e gli Stati membri ad avvalersi di tutti gli strumenti a loro disposizione per "rafforzare le azioni volte a contrastare il regresso dei diritti delle donne e dei loro diritti sessuali e riproduttivi … nonché assicurando un forte sostegno e conferendo priorità all'accesso universale all'aborto sicuro e legale e ad altri diritti sessuali e riproduttivi nelle loro relazioni esterne" e di sostenere "fermamente la salute sessuale e riproduttiva e i relativi diritti per tutti, anche promuovendo tutele giuridiche rafforzate all'interno dei confini dell'UE e l'eliminazione degli ostacoli all'esercizio di tali diritti". In simile contesto viene da ultimo formulato l'invito a inserire il diritto all'aborto all'interno della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione.

A seguito della decisione *Dobbs*, in data 22 luglio 2022 il Parlamento torna nuovamente sul tema[46]. Oltre alla ferma condanna del deterioramento della salute e dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne negli Stati Uniti e in alcuni Paesi UE, con 324 voti favorevoli, 155 contrari e 38 astensioni, l'assemblea legislativa europea formula l'invito a codificare il diritto all'aborto nella Carta dei Diritti Fondamentali. Diversamente dalla prima presa di posizione, nell'ultima risoluzione i deputati formulano anche una prima proposta testuale, ipotizzando di inserire nella Carta la previsione che "ogni persona ha diritto all'aborto sicuro e legale". Prescindendo da altre considerazioni, sembra interessante rilevare come, nonostante il documento

menzionare i casi *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, Causa C-159/90, CGUE, 4 ottobre 1991 e *Brüstle c. Greenpeace eV*, Causa C-34/10, CGUE, 18 ottobre 2011.

[45] *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulle minacce al diritto all'aborto nel mondo: la possibile revoca del diritto all'aborto negli Stati Uniti da parte della Corte suprema* (P9_TA(2022)0243), par. 1. Sulle prime risoluzioni del Parlamento europeo, v. S. FLORE, *Sulla possibilità di tutelare l'aborto attraverso il diritto dell'Unione europea: riflessioni a partire dal caso polacco*, in *BioLaw Journal*, 1/2023, pp. 390 ss.

[46] *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2022 sulla decisione della Corte suprema statunitense di abolire il diritto all'aborto negli Stati Uniti e la necessità di tutelare il diritto all'aborto e la salute delle donne nell'UE* (P9_TA(2022)0302).

insista sul tema del diritto alla salute, la proposta in tema di aborto è collocata in un nuovo art. 7 bis che andrebbe ad affiancare le garanzie previste dall'art. 7 in ambito di vita privata e familiare. Nel più ampio bilanciamento tra interessi potenzialmente contrapposti, quindi, la visione proposta dal legislatore europeo nel documento in oggetto sembra privilegiare l'aspetto dell'autodeterminazione della donna.

Simile approccio pare, tuttavia, perdere di rilievo nell'ultima risoluzione adottata dal Parlamento l'11 aprile 2024[47]. Pur rammentando, infatti, "l'impegno dell'UE a promuovere, proteggere e rispettare il diritto di ogni persona, in particolare di ogni donna e ragazza, all'autonomia del corpo e al pieno controllo sulle questioni relative alla propria sessualità e ai propri diritti sessuali e riproduttivi, nonché il diritto di decidere in modo libero al riguardo, senza discriminazioni, coercizioni o violenze", i parlamentari esortano l'avvio del processo di revisione dei trattati che porti alla codificazione di un diritto all'assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva e all'aborto sicuro e legale, attraverso la modifica dell'art. 3 della Carta dei Diritti Fondamentali. Rispetto al documento precedente, qui il focus principale diventa quello dell'integrità della persona ed autonomia del corpo.

Ora, nonostante la diversa formulazione, meno centrata su un approccio marcatamente liberale, difficilmente la posizione espressa dal Parlamento riuscirà nell'intento di portare alla codificazione di un vero e proprio diritto fondamentale all'aborto a livello europeo. Stante la posizione tradizionalmente assunta in alcuni ordinamenti nazionali, la necessità di un consenso unanime e della ratifica della revisione dei trattati da parte di tutti i membri dell'Unione rappresenta oggi un limite invalicabile. In questo contesto, però, appare interessante la decisione di non demandare, in ambiti così sensibili per la vita dei consociati, la definizione del bilanciamento di interessi al formante giurisprudenziale.

L'idea della necessità di un intervento normativo diretto emerge anche nell'approccio verso una recente iniziativa popolare. Nel 2024, infatti, la Commissione europea ha registrato una nuova Iniziativa dei cittadini europei portata avanti dal movimento "My Voice My Choice" per un aborto sicuro e accessibile. L'iniziativa, che ha raccolto le firme richieste dal regolamento vigente, propone l'adozione di una legislazione europea che istituisca un meccanismo finanziario per aiutare gli Stati membri a garantire l'accesso all'aborto sicuro e legale a tutte le donne in Europa. In questo senso, lungi dall'imporre a tutti gli Stati membri l'adozione di una normativa armonizzata in tema di aborto, la legge europea potrebbe sostenere l'azione dei soggetti che, fornendo

[47] *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 aprile 2024 sull'inclusione del diritto all'aborto nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE* (P9_TA(2024)0286).

assistenza alle donne economicamente e socialmente più svantaggiate, quotidianamente operano per il superamento di quelle barriere che rendono non effettive l'autodeterminazione e il diritto all'integrità fisica.

La proposta, è bene sottolineare, non riguarda direttamente la concessione di un diritto all'aborto a livello europeo, ma potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 168 TFUE, che consente all'UE di svolgere un ruolo di sostegno alle azioni degli Stati membri nel campo della politica sanitaria e dell'organizzazione e fornitura di servizi sanitari, compresa la salute sessuale e riproduttiva.

La commissione per i Diritti delle donne e l'Uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo ha recentemente adottato la proposta legislativa in questione. Anche in questo caso, è bene sottolineare, l'iter di approvazione sembra ancora lungo e pieno di potenziali ostacoli. Il sostegno verso tale proposta da parte delle istituzioni politiche europee, tuttavia, rivela il tentativo di superare gli ostacoli ordinamentali presenti per giungere, seppur indirettamente, al riconoscimento effettivo di un diritto 'europeo' all'aborto sicuro e legale.

Note critiche sul principio del risultato nel Codice dei contratti pubblici*

*Federico Francesco Guzzi***

TITOLO IN INGLESE: CRITICAL NOTES ON THE PRINCIPLE OF RESULTS IN THE PUBLIC PROCUREMENT CODE

ABSTRACT (IN INGLESE): This article, three years after the entry into force of the new Public Procurement Code, provides a critical analysis of the principle of results in light of its application in case law, also highlighting doctrinal positions on the topic. The investigation focuses on the core features of the principle, highlighting how its vocation to guide the discretionary choices of the contracting authority (procedures, requirements, execution) risks turning, in practice, into an improper benchmark for validiting for the actual result achieved. Therefore, from a critical perspective, it is highlighted that the principle has more shadows than lights and that it is a case of heterogeneity of ends: a principle introduced to broaden the contracting authority's discretion and focus it on the objective of the procedure risks, when applied, leading to an expansion of judicial review, with significant systemic criticalities.

ABSTRACT (IN ITALIANO): L'articolo analizza in chiave critica l'applicazione giurisprudenziale e il dibattito dottrinale sul principio del risultato a tre anni dall'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici. L'indagine si concentra sulla fisionomia del principio, evidenziando come la sua vocazione a orientare ex ante le scelte discrezionali della stazione appaltante (procedure, requisiti, esecuzione) rischi di tradursi in un improprio canone di giustificazione, in sede giurisdizionale, di scelte amministrative carenti, la cui tenuta venga affidata all'interpretazione (elastica) del principio del risultato. L'Autore evidenzia quindi il rischio di un'eterogenesi dei fini: un principio nato per valorizzare la discrezionalità amministrativa rischia di dilatare il sindacato giurisdizionale, scivolando verso un controllo di merito. Si prospetta, pertanto, la necessità di un utilizzo prudente e confinato del principio da parte del giudice amministrativo per scongiurare criticità sistemiche.

---

* Articolo sottoposto a *double blind peer review*. Il presente contributo integra e completa l'analisi apparsa, in una prima versione, in *Astrid Rassegna* n. 8/2026.

** Federico Francesco Guzzi è Professore associato di Diritto amministrativo, Università della Calabria.

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il principio del risultato all'indomani dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici - 3. Il principio del risultato nella giurisprudenza amministrativa - 4. Conclusioni: più ombre che luci nell'applicazione del risultato

1. Introduzione

Oggetto di queste riflessioni è il principio del risultato il quale, come noto, è stato "innovativamente"[2] introdotto tra i principi generali del Codice dei contratti pubblici[3] (art. 1 del d.lgs. n. 36/2023) e *particolarmente apprezzato* dalla giurisprudenza la quale, all'indomani dell'emanazione del Codice, anche in contenziosi *ratione temporis* oggetto della precedente normativa, non ha mancato di evidenziare come lo stesso, inteso quale principio ispiratore della disciplina dei contratti pubblici (e in connessione al principio della fiducia[4] il quale "*amplia*

[2] Si è virgolettato in quanto, è stato condivisibilmente osservato che, in realtà: "il "risultato" a questo punto altro non è che l'innocua variante terminologica, nella contrattualistica pubblica, dei principi costituzionali e generali dell'attività amministrativa, ai quali nulla aggiunge "già immanente nel sistema" e ora semplicemente "esplicitato": Cons. Stato, sez. IV, 20.04,2023, n. 4014, Cons. Stato, sez. II, 15.11.2023, n. 9812, Trga Bolzano, 25.10.2023, n. 316). La notizia va accolta con favore perché la moltiplicazione dei principi, se fossero davvero tali innovativi, contribuirebbe a un ulteriore indebolimento della certezza del diritto sub specie di incremento del tasso, invero già insostenibile, di imprevedibilità delle soluzioni dapprima amministrative e infine giudiziali dei conflitti: questo nuocerebbe, a mo' di effetto boomerang, alla gestione celere e conveniente dei contratti pubblici, oltre che al prestigio di istituzioni giudiziarie sorprese talvolta a coprire sotto il manto della generica evocazione di principi, buoni per tutti gli usi, opzioni soggettive giuridicamente claudicanti". Cfr. R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Il principio del risultato*, in R. VILLATA, M RAMAJOLI, (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici. D.LGS. 31 marzo 2023, n. 36 Aggiornato al Correttivo 2024 e al Decreto infrastrutture 2025*, Pisa, 2025, p. 3.

[3] Sul nuovo Codice dei contratti pubblici si veda: A. GIORDANO, S. CIMINI, *Commentario al codice dei contratti pubblici (aggiornato al Correttivo d. lgs. n. 31 dicembre 2024, n. 209),* Napoli, 2025; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Commentario al codice dei contratti pubblici. D.LGS. 31 marzo 2023, n. 36 Aggiornato al Correttivo 2024 e al Decreto infrastrutture 2025,* cit.; F. MANGANARO, N. PAOLANTONIO, F. TIGANO (a cura di), *La riforma dei contratti pubblici* (D. LGS. 36/2023) - Documento Gruppo di lavoro AIPDA, Messina, 2024; A. MALTONI (a cura di), *Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici: primi orientamenti e sfide future,* Torino, 2025; F. F. GUZZI (a cura di), *Innovazione e conservazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici' - Atti dei seminari di studio tenuti presso l'Università della Calabria il 16 maggio 2023 e il 22 novembre 2023*, Napoli, 2024.

[4] "Stando ai primi e unanimi commenti, l'art. 1 e l'art. 2 vanno letti insieme: fiducia e risultato sono un tutt'uno, specie quando si concentrano in una sola situazione: l'esercizio del potere nella responsabilità. In questa prospettiva, si possono leggere le previsioni specifiche della norma". Cfr. A. CIOFFI, *Art. 2. Principio della fiducia,* in A. GIORDANO - S. CIMINI, *Commentario al codice dei contratti pubblici (aggiornato al Correttivo d. lgs. n. 31 dicembre 2024, n. 209),* cit.; "il principio della fiducia, anche nel collegamento con quello del risultato, dovrebbe rappresentare dunque la leva per il riconoscimento di un tasso sempre più elevato della discrezionalità rimessa alla pubblica

i poteri valutativi e la discrezionalità della P.A., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile" ed è "*da utilizzarsi in chiave interpretativa in quanto strettamente correlato con il principio del risultato*"[5]) assurga a supporto interpretativo per risolvere anche le controversie relative al d.lgs. n. 50/2016[6].

Tra le numerose pronunce in merito alla connessione risultato - fiducia[7], si veda quanto affermato dal Consiglio di Stato, V, sentenza n. 7875/2024, il quale ha

amministrazione". Cfr. R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 17/2023, p. 278. Cfr. G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici* in *www.giustizia-amministrativa.it.*

[5] Cfr. Consiglio di Stato, V, n. 7571/2024.

[6] "*questa Sezione ha già utilizzato disposizioni del d.lgs. 36/2023 come supporto interpretativo idoneo a risolvere controversie inerenti il d.lgs. 50/2016 (Consiglio di Stato, Sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665). L'art. 1 è collocato in testa alla disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici ed è principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri. Si tratta di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale che è: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto".* Cfr. Consiglio di Stato, V, n. 1924/2024.

[7] In merito al principio della fiducia, si veda F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici,* in F. F. GUZZI (a cura di), *Innovazione e conservazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici' - Atti dei seminari di studio tenuti presso l'Università della Calabria il 16 maggio 2023 e il 22 novembre 2023*, cit., p. 34, secondo cui: "il principio è strettamente correlato a quanto detto dal comma 4 dell'art. 1 in ordine al principio del risultato quale «criterio per l'esercizio del potere discrezionale e per "l'individuazione della regola del caso concreto" (id est, per l'interpretazione e applicazione della legge)». Significativa mi pare l'espressa connotazione in termini di reciprocità della fiducia, che conferma quello che, a nostro avviso, costituisce un corollario del procedimento amministrativo «paritario» agognato da Feliciano Benvenuti: la reciprocità degli obblighi procedimentali gravanti su amministrazione e cittadino. Ed infatti, come in passato abbiamo cercato di dimostrare, ad un'amministrazione trasparente e corretta deve rapportarsi un cittadino - nella specie, un operatore economico - altrettanto trasparente e corretto. A nostro avviso, non è accettabile che il privato possa invocare la parità delle armi solo quando gli fa comodo, pretendendo l'applicazione unilaterale del principio di buona fede/correttezza nei rapporti giuridici esclusivamente a suo favore". Sul principio in oggetto, si veda altresì, E. CARLONI, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2024; H. SIMONETTI, *Fiducia e diritto (prima del principio della fiducia),* in *Riv. trim. di scienza dell'amm.,* n. 4/2024; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici,* cit., pp. 271 e ss.; R. URSI, *La trappola della fiducia nel Codice dei contratti pubblici,* in *dirittoeconti.it,* n. 1/2024, secondo cui: "l'endiadi risultato-fiducia, con il loro valore di assiologico riconosciuto dal legislatore,

appunto precisato che risultato e fiducia: "*sono avvinti inestricabilmente: la gara è funzionale a portare a compimento l'intervento pubblico nel modo più rispondente agli interessi della collettività nel pieno rispetto delle regole che governano il ciclo di vita dell'intervento medesimo*"[8].

La stessa dottrina, dopo l'emanazione del nuovo Codice, aveva messo in evidenza che la finalità del principio del risultato era quella di "correggere la ricorrente affermazione secondo la quale questa disciplina ha l'esclusivo fine di tutelare i diritti degli operatori economici anziché quelli della stazione appaltante" [9].

A oltre tre anni dalla emanazione del Codice, e alla luce degli orientamenti giurisprudenziali formatisi, si ritiene possibile fare un bilancio sul "supporto

costituirà un facile rimedio per "leggere" il vincolo legale attraverso la regola del caso concreto. In sostanza, attraverso il richiamo alla fiducia si vuole valorizzare il sindacato sulla discrezionalità, il quale inevitabilmente comporta il primato del diritto pretorio, contrassegnato dalla funzione nomofilattica del Consiglio di Stato".

[8] In merito al rapporto risultato - fiducia, si veda altresì, TAR Sicilia - Catania - n. 478/2024: "*il nuovo impianto codicistico adottato in materia di contratti pubblici con il suddetto d.lgs. n. 36/2023, il quale erge, tra i suoi capisaldi, il c.d. principio della fiducia, introdotto dall'art. 2 con il preciso fine di valorizzare l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni oggetto di gara. Tale principio-guida amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della p.a., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile e delimita - con maggior forza rispetto al passato - il perimetro della discrezionalità amministrativa sottoposta al vaglio dell'Autorità giurisdizionale. Il Giudice, tuttavia, a fronte di scelte discrezionali dell'amministrazione che presentino, come nel caso di specie, macroscopici vizi di illegittimità, non può veder arretrare l'area del suo scrutinio, specie ove riconosca che la "fiducia" accordata alla scelta operata da una stazione appaltante tradisca l'interesse pubblico sotteso ad una gara. Ogni stazione appaltante ha invero la responsabilità delle gare e deve svolgerle non solo rispettando la legalità formale, ma tenendo sempre presente che ogni gara è funzionale a realizzare un'opera pubblica (o ad acquisire servizi e forniture) nel modo più rispondente agli interessi della collettività. Trattasi quindi di un principio che amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della p.a., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile, senza tuttavia tradursi nella legittimazione di scelte discrezionali che tradiscono l'interesse pubblico sotteso ad una gara, le quali, invece, dovrebbero in ogni caso tendere al suo miglior soddisfacimento. Proprio il perseguimento di tale interesse pubblico costituisce il "risultato" cui deve tendere l'appalto, rappresentando, come previsto dall'art. 1 del predetto d.lgs. 36/2023, il "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale".*

[9] "Non è così, perché il principale obiettivo di essa è invece quello di tutelare l'interesse pubblico a che i contratti siano efficacemente e tempestivamente affidati ed eseguiti. La concorrenza, per altro verso, rimane un valore fondante, ma essa non postula in ogni caso procedure più complesse, non è affatto incompatibile con i modelli semplificati di gara pubblica e non giustifica una visione fideistica della gara pubblica come bene in sé". Cfr. F. CINTIOLI, *ll principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici,* in *www.giustizia-amministrativa.it*, p. 7.

interpretativo" del risultato[10] il quale, secondo la nostra ottica, e per le ragioni che si diranno, vede molte più ombre che luci[11].

Nonostante, infatti, l'entusiasmo di parte della dottrina, una analisi delle pronunce giurisprudenziali porta a ripensarlo in termini critici o, comunque, a confermare i pericoli paventati da altra parte della dottrina all'indomani della sua codificazione nell'art. 1 del Codice.

Come si cercherà di dimostrare infatti, la finalità di evitare - attraverso la logica del risultato - che le amministrazioni potessero "perdere di vista" gli scopi della gara (aggiudicare l'appalto al fine di stipulare un contratto vantaggioso sotto tutti i profili),

[10] Sul principio di risultato connesso al codice dei contratti pubblici, oltre alla dottrina che verrà citata nel corso dello scritto, si veda: F. CORTESE, *Il principio del risultato: evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *www.giustizia-amministrativa.it,* 2026; E. D'ALTERIO*, I principi generali nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Riv. dir. econ. com*., n. 2/2025; B. G. MATTARELLA, *ll principio di risultato nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Merc. conc. e reg*., n. 3/2024; P. MARZARO, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici. Una nuova visione di insieme per una nuova visione dell'amministrazione*, in G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici,* Venezia, 2024; G. NAPOLITANO, *Committenza pubblica e principio del risultato*, in *www.astrid-online.it*, 2023; A. SANDULLI, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2024; ID. *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo,* in *Dir. pubbl*., n. 2/2024; M. A. SANDULLI, *Prime Considerazioni sullo schema del Nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *l'amministrativista.it,* 2022; F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici, in Innovazione e conservazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici' - Atti dei seminari di studio tenuti presso l'Università della Calabria il 16 maggio 2023 e il 22 novembre 2023* ,cit. ; H. SIMONETTI*, Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Judicium*, 2023; M. R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in *federalismi.it,* n. 10/2025; S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm*., n. 5/2024.

[11] Discorso che merita un'analisi a parte è invece quello, non oggetto di queste note, relativo al principio del risultato con riferimento, in generale, all'azione amministrativa. In merito, in senso critico, si veda R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione*, in *Dir. e soc*., n. 1/2000, p. 109, il quale evidenzia che il principio del risultato "a quel che sembra, dal punto di vista del diritto, e dei suoi fattori e parametri di valutazione, si presenta alla stregua di un concetto giuridico indeterminato, con tutte le ambivalenze e le nebulosità proprie dei concetti giuridici indeterminati". si veda anche M. R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, cit., pp. 208-209, secondo cui: "la dottrina, in particolare quella che aveva assunto posizioni a favore dell'amministrazione di risultato, non ha mai offerto una visione completa della tematica, così da poter addivenire alla elaborazione di un concetto unitario intorno al quale costruire la necessaria sistematica di riferimento." Sul tema, si veda il volume di M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003),* Torino, 2004.

ha determinato non pochi problemi, forse in principio trascurati, legati ad una eccessiva alea sulle sorti della gara in caso di impugnativa della stessa.

Una condotta non corretta della stazione appaltante, infatti, non è detto che possa sfociare in un sindacato di illegittimità della gara, laddove vi sia una interpretazione che massimizza il principio del risultato.

Viceversa, la stessa condotta potrebbe risultare illegittima nell'ipotesi in cui vi sia una interpretazione più rigorosa, o meglio, più centrata, tesa di conseguenza ad evitare che, quanto fatto dall'amministrazione, possa trovare in un certo qual modo "copertura" a onta del risultato.

Anticipando le conclusioni delle nostre riflessioni critiche, si vuole cioè affermare che il risultato rischia di tramutarsi da canone ermeneutico e di orientamento dell'azione amministrativa in uno strumento - di carattere piuttosto aleatorio - per legittimare ex post e in sanatoria l'operato dell'amministrazione stessa. Si intende quindi richiamare l'attenzione sul rischio che un suo utilizzo non prudente da parte del giudice amministrativo finisca per tradursi in un sindacato che, in alcune ipotesi, sembra travalicare il mero giudizio di legittimità[12].

Nelle pagine che seguiranno, si cercherà di dimostrare questo assunto.

2. Il principio del risultato all'indomani dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici

All'indomani della emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, parte della dottrina aveva visto con favore l'introduzione del principio del risultato, mettendo in evidenza che: "il risultato dell'affidamento del contratto non è un esito formale o meramente strumentale, al contrario esso possiede un contenuto sostanziale rilevantissimo e una specifica valenza normativa, per le seguenti due ragioni. Innanzitutto, perché il risultato dell'affidamento del contratto si concreta con la stipula di un contratto con un contenuto ben definito, rappresentato oltre che dalla tempestività dell'affidamento, anche dalla necessità di perseguire il "miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo". In secondo luogo, perché l'affidamento del contratto è funzionale alla

[12] È una nota e annosa questione, di stampo generale, quello "dell'eccesso di potere giurisdizionale" che in queste brevi note può essere solo accennata funzionalmente al nostro discorso

esecuzione dell'opera pubblica, all'espletamento del servizio o al conseguimento della fornitura e, pertanto, alla realizzazione dell'interesse pubblico"[13].

Si era altresì messo in evidenza che: "il nuovo Codice impone il principio da una prospettiva originale («criterio prioritario della valutazione discrezionale»), di per sé idonea a slegare il settore della contrattualistica pubblica dall'idea che l'amministrazione abbia il principale obiettivo di garantire una gara legalmente ineccepibile e non di stipulare e far eseguire una prestazione contrattuale economicamente e socialmente utile per qualità dell'offerta, celerità dell'erogazione, efficienza della spesa"[14].

Ancora, era stato rilevato che: "nel contesto codicistico, il principio di risultato chiaramente esprime l'obiettivo che si dia luogo, senza intralci dal carattere pretestuoso, alla aggiudicazione e alla esecuzione dei contratti di appalto"[15].

[13] Cfr. S. PERONGINI, *Il principio del risultato,* in *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa,* Torino, 2025, p. 315

[14] Cfr. F. LUCIANI, *Prime riflessioni sul principio del risultato nella disciplina dei contratti pubblici*, in F. F. GUZZI (a cura di), *Innovazione e conservazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici' - Atti dei seminari di studio tenuti presso l'Università della Calabria il 16 maggio 2023 e il 22 novembre 2023,* cit., pp. 122 e ss., il quale metteva in evidenza altresì che: "si tratta, invero, di un'idea diffusa, connessa ad un vecchio problema. Nel diritto amministrativo, per ragioni storiche complesse, ha prevalso una visione formalistica, nella quale efficacia ed efficienza del diritto coincideva con l'esaltazione della legalità formale. Il diritto ben applicato era quello che utilizzava meccanicamente la norma senza fare distinzioni tra le violazioni; soprattutto senza alcun riferimento alla qualità dei risultati, che comunque potevano realizzarsi, nonostante la violazione normativa. Quel clima culturale aveva ad oggetto più il come e meno il perché del lavoro dell'amministrazione; se la legittimità rappresenta la giustificazione dell'esercizio del potere amministrativo, allora in quella fase dell'ordinamento statale, la legittimità coincideva con la conformità dell'atto alla regola legislativa; ed anche quando si valutava l'attività amministrativa nella prospettiva dell'eccesso di potere, il mancato o lo scarso conseguimento del risultato non rilevava come parametro di ragionevolezza sindacabile dal giudice".

[15] "Un'aspirazione condivisa fra quanti, a diverso titolo, operano nel settore degli appalti pubblici nella consapevolezza e con la responsabilità di chi sa che quel comparto riveste un'importanza decisiva nell'ambito del sistema economico nazionale ed europeo. È allora evidente che una disposizione di diritto positivo, quale oggi è il principio di risultato, non può esprimere soltanto una vaga aspirazione. Per la natura e il rango di cui esso gode, il principio costituisce un comando esplicito e diretto che deve necessariamente tradursi nella elaborazione di concreti parametri operativi di riferimento ai quali, di volta in volta, poter rapportare le varie condizioni di elaborazione delle scelte discrezionali: parametri che si rivelino adatti a declinare criteri operativi rivelatori della violazione, o meno, del principio di risultato". Cfr. M. A. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere,* in *federalismi.it,* n. 9/2024, p. 218 e p. 220.

Alla luce del noto fenomeno della cd burocrazia difensiva[16] (a cui ha cercato di ovviare anche il citato principio della fiducia[17]), era stato altresì messo in evidenza che: "il principio del risultato si propone di invertire questo ordine di cose e di frenare un pericoloso processo di inerzia che è stato alimentato dalla cosiddetta cultura del sospetto, attraverso il rilancio della discrezionalità amministrativa e la citata qualificazione del risultato come criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto".[18] Veniva messo inoltre in evidenza il ruolo non più centrale della concorrenza, la quale: "è nulla più che uno strumento che si accompagna al confronto competitivo e non è un fine e soprattutto la tutela della concorrenza non è affatto detto che venga meglio realizzata imponendo procedimenti di gara più complessi preferendoli a modelli di confronto competitivo semplificato, né la tutela della concorrenza suggerisce una riduzione della discrezionalità amministrativa e della stessa logica del risultato lì dove l'una e l'altro possono ben trovare attuazione".[19]

Quest'ultima dottrina - a onta della valutazione positiva in ordine alla codificazione del principio dell'art. 1 del Codice - aveva comunque citato i "possibili rischi" del risultato, mettendo in evidenza che: "se infatti esiste il rischio che la sottovalutazione del

[16] "Sicché nei casi dubbi l'amministrazione e in via generale lo stesso interprete, piuttosto che guardare all'obiettivo dell'affidamento ed efficace attuazione del contratto pubblico, hanno sovente preferito una scelta di tipo "etico" per così dire, la quale spesso finiva per coincidere con un appesantimento procedimentale e con un allontanamento dagli scopi che l'interesse pubblico chiedeva fossero raggiunti. Rifugiarsi negli obblighi di gara, se possibile sempre più articolata e complessa, e nell'arricchimento degli oneri procedimentali, rifiutando nel contempo quei modelli che richiedessero uno sforzo discrezionale più accentuato (valga per tutti il riferimento al dialogo competitivo), significava nei fatti per il funzionario autoproteggersi dalle varie forme di responsabilità, specie quella contabile e penale, che altrimenti incombevano sulle sue scelte". Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., p. 4.

[17] Assieme agli altri principi, la fiducia si propone l'obiettivo di "accentuare e incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, per contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'azione dell'amministrazione, il fenomeno della cd. "burocrazia difensiva", che può generare ritardi o inefficienze nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti (cfr. art. 2, comma 2)". Cfr. Relazione al nuovo Codice degli Appalti, Consiglio di Stato, 7 dicembre 2022, p. 12. È stato evidenziato in merito che: "più che a restituire fiducia nell'amministrazione la norma sembra mirata, in altre parole, quasi esclusivamente alla costruzione di un rapporto tra amministrazione e funzionari. Un rapporto di fiducia che si tenta di alimentare attraverso l'introduzione di meccanismi di tipo assicurativo e di previsioni di esimenti. Del resto, che l'intento sia quello di superare il fenomeno della burocrazia difensiva è esplicitato chiaramente, oltre a leggersi nella relazione di accompagnamento redatta dalla commissione incaricata della redazione del testo". Cfr. R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici,* cit., p. 275

[18] Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., p. 4

[19] Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., pp. 6-7

principio del risultato possa dar luogo a decisioni che giudichino invalido un provvedimento soltanto per violazioni che non dovrebbero assumere un rilievo viziante alla luce del modo in cui il principio in questione fosse stato correttamente applicato, non di meno esiste anche il pericolo opposto, sul quale è bene richiamare l'attenzione: il pericolo di un troppo drastico uso della logica del risultato, tale da appiattire il sindacato giurisdizionale sulle scelte fatte dall'amministrazione".[20]

Le posizioni dottrinali fin qui richiamate, si pongono quindi nell'ottica della valorizzazione del risultato quale elemento teso a superare inutili formalismi per rintracciare, invece, il fine ultimo della gara, la prestazione del servizio, l'esecuzione dell'opera pubblica, il conseguimento della fornitura. Il che è prospettiva, che in una logica di principio, può risultare anche condivisibile; nessuno, infatti, può contestare che la gara debba essere espletata al precipuo fine di aggiudicare l'appalto ed eseguirlo.

Il punto è però un altro, ovvero che la massimizzazione del principio del risultato deve fare i conti non solo con la regola[21] (la quale, a onta delle tesi che depongono per la dequotazione del principio di legalità[22] e nonostante il *processo di frammentazione* della legalità stessa, rimane un punto cardine del sistema[23]), ma anche con la necessità che l'amministrazione, utilizzando il risultato, non debba/possa essere "schermata" (anche laddove non sussista alcunché da schermare).

A questo si aggiunge, poi, un ulteriore elemento, a mio modo di vedere centrale, legato al sindacato giurisdizionale il quale, valorizzando il risultato, rischia di debordare dal suo perimetro. Sebbene infatti il principio del risultato sia funzionale a guidare l'azione amministrativa in tutte le sue fasi - orientando sia le scelte discrezionali ex ante sia

[20] Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., p. 12

[21] "Nell'opera ermeneutica e di sistematizzazione del principio di risultato, così come degli altri principi del Codice dei contratti pubblici, la legalità permane la "stella polare" che orienta l'interprete nella sua opera; ogni tentativo di rinvenire percorsi alternativi o scorciatoie finirebbe col condurre a mete illegittime, incompatibili con gli assetti normativi dell'ordinamento". Cfr. M. R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo,* pp. 221-222.

[22] Si veda P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite,* Torino, 1992.

[23] "I principi costituzionali di legalità e certezza del diritto impediscono che alligni nel diritto statale dei contratti di rilievo puramente nazionale una qualche indeterminata forma di fuga dalla legalità verso il risultato: è ad es. annullabile, a prescindere dal risultato ottenuto nell'affidamento ed esecuzione del contratto, la sua aggiudicazione all'esito di una procedura negoziata cui non sia stato invitato il numero minimo di operatori previsto dalla legge o scaturita da un'indagine di mercato il cui avviso non abbia ricevuto la dovuta pubblicità". Cfr. R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Il principio del risultato*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici. D.LGS. 31 marzo 2023, n. 36 Aggiornato al Correttivo 2024 e al Decreto infrastrutture 2025,* cit., p. 5

l'interpretazione del giudice chiamato a verificarne il corretto perseguimento - sussiste il rischio che una sua applicazione giurisprudenziale non prudente ne trasfiguri la natura, tramutandolo in una sorta di causa di giustificazione *ex post* capace di far debordare il sindacato oltre il proprio perimetro.

Nelle pagine che seguiranno (alla luce della giurisprudenza formatasi sul tema) si darà conto appunto - in ottica critica - della concretizzazione dei rischi sopra citati, dei connessi e conseguenti effetti negativi.

3. Il principio del risultato nella giurisprudenza amministrativa

Come messo in evidenza, il rischio che si annida dietro alla valorizzazione del principio del risultato, è che la giurisprudenza possa "schermare" l'azione amministrativa, legittimandola anche alla luce di un sindacato che debordi dal suo perimetro.

Un rischio che, del resto, attenta dottrina non aveva mancato di sottolineare, nel momento in cui aveva (condivisibilmente) affermato che: "se consideriamo il tenore letterale della disposizione, osserviamo che la stessa non pone affatto il conseguimento del risultato in senso proprio come condizione di validità degli atti della procedura o degli atti autoritativi incidenti sull'esecuzione del contratto. Non avrebbe potuto farlo: giacché il risultato di una commessa pubblica, sia la costruzione di un'opera o l'erogazione di un servizio o di una fornitura, non può essere apprezzato nell'ambito di un giudizio di legittimità che il ricorrente ha l'onere di avviare entro il trentesimo giorno dall'adozione del provvedimento lesivo. La disposizione in questione, piuttosto, stabilisce una gerarchia tra l'interesse alla stipula del contratto e alla sua esecuzione e l'interesse alla tutela della concorrenza e della trasparenza, disponendo in sostanza che, laddove sono a disposizione dell'amministrazione soluzioni tendenti a valorizzare l'uno o l'altro di questi interessi, cioè dove vi è discrezionalità, deve essere preferita la soluzione che massimizza il primo, quello alla stipula del contratto e alla sua esecuzione. Si tratta cioè di una regola di governo della discrezionalità, sicuramente incidente sul giudizio di legittimità, ispirata al principio costituzionale del buon andamento. Ma il conseguimento del risultato inteso in senso tecnico, ancora una volta, non c'entra".[24]

[24] Cfr. M. TRIMARCHI, *Il raggiungimento del risultato quale possibile paradigma della legittimità dell'azione amministrativa*, *Relazione al Convegno Poteri pubblici ed effettività della tutela*, Roma, Palazzo Spada, 20 - 21 ottobre 2025, in *www.giustizia-amministrativa.it;* il quale metteva in evidenza, in termini più generali, che: "in un sistema nel quale vige il principio di legalità, gli atti del potere esecutivo devono rispettare la legge per esser validi, e sono invalidi se non la osservano. L'agire legale

In sostanza, l'Autore mette in guardia innanzitutto dal pericolo di dequotazione della legalità[25] e, per quanto concerne le procedure di gara, evidenzia come il risultato non c'entri con la validità degli atti della stazione appaltante.

Era stato altresì messo in evidenza che: "l'amministrazione che si difende in giudizio potrà contare sul baluardo supremo del principio di risultato per evitare che i profili di illegittimità emersi in corso di giudizio possano incrinare o impedire l'attuazione della propria volontà consacrata negli atti afferenti alla scelta del contraente o in quelli relativi all'esecuzione del contratto"[26].

dell'amministrazione ben può non coincidere con quello più efficiente rispetto al conseguimento di un risultato; ma non per questo l'agire efficiente rispetto al risultato può essere considerato di per sé conforme al vigente principio di legalità. Il risultato, quindi, deve esser conseguito nel pieno rispetto della legalità; e, se l'osservanza della legge impedisce alla decisione amministrativa di conseguire il risultato, la via maestra è la modifica della legge o, se ne ricorrono i presupposti, la sua dichiarazione di incostituzionalità" ; ancora: "se si parte dalla premessa, consolidata nella teoria generale, che il giudizio di validità consiste in un confronto dell'oggetto che si valuta (l'atto precettivo) rispetto a un paradigma ad esso preesistente, allora è facile pervenire alla conclusione che il risultato non può costituire un parametro di validità perché è un prodotto dell'atto amministrativo, inconoscibile a priori. Conseguentemente, il giudice amministrativo nell'ambito della giurisdizione di legittimità non può annullare l'atto per mancato conseguimento del risultato. Lo può fare nell'ambito della giurisdizione di merito poiché si tratta di un accertamento relativo alla opportunità del provvedimento".

[25] In merito al principio di legalità declinato in senso forte, che quindi rifugge da interpretazioni che tendono a dequotarla, sia consentito il rinvio a F. F. GUZZI, *I poteri amministrativi impliciti*, Torino, 2025. Sul principio di legalità in generale, la bibliografia è sterminata, senza pretese di completezza: G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Princìpi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020; M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl*., n. 1/2008; P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020; R. GUASTINI *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1998; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm*., 1997; C. LUZZATI, *La politica della legalità*, Bologna, 2005; P. SALVATORE, *La legalità nell'amministrazione*, in *Giurisdiz. amm*., 2007; G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, in *Dir. amm*., n. 4/2021; F. MERUSI, *I sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm*., n. 4/2007; M. VOGLIOTTI, *Legalità (ad vocem*), in *Enc. dir*., Annali, VI, 2013; G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? - Il Rule of law e la governance del mondo*, Bologna, 2012; G. U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl*., 1995; S. TOSCHEI, A. PUZZANGHERA, *La crisi del principio di legalità amministrativa*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur*., n. 4/2022; A. ZITO, *Crisi del principio di legalità e partecipazione ai processi decisionali della pubblica amministrazione in funzione compensativa: premesse per una ricostruzione sistematica del fenomeno*, in *Nuove autonomie,* n. 1-2/2024.

[26] Cfr. D. CAPOTORTO, *I rischi di derive autoritarie nell'interpretazione del principio del risultato e l'indissolubilità del matrimonio tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2023, p. 55.

Era stato altresì rilevato che: "la logica che viene fuori dalla giurisprudenza richiamata possa rappresentare la punta di un iceberg di un cambiamento epocale, che conduce pericolosamente la logica del risultato anche fuori dall'area dei contratti pubblici, ove è espressamente codificata"[27]; ancora: "il raggiungimento del risultato dovrebbe costituire il valido ancoraggio per tutte quelle scelte che l'amministrazione ha adottato per renderlo possibile, nel rispetto del bando e della legge. Questo significa che l'autorità giudiziaria dovrebbe svolgere un generale vaglio di legittimità, o sindacato meramente (ed effettivamente) estrinseco sulle stesse, oltre il quale non si dovrebbe andare, pena la vanificazione della finalità di effettivo rafforzamento della capacità decisionale dell'amministrazione, alla base del principio".[28]

Infine, in senso *tranchant*, nel ridimensionare il risultato, è stato rilevato che: "al di fuori della sua ascesa, senza base nella delega, a criterio prioritario nelle scelte discrezionali e al criterio risolutore di conflitti apparenti di norme schiettamente nazionali il "risultato" altro non è, sotto il profilo giuridico, che inoffensiva, icastica ed eufonica applicazione nominalistica, nel settore dei contratti pubblici, dei principi costituzionali e di quelli generali dell'azione amministrativa, primo fra tutti il tradizionalissimo buon andamento, mentre dal punto di vista programmatico e simbolico lumeggia un sentiero di politica del diritto passibile di divenire giuridicamente rilevante solamente se e nella misura in cui si invera in coerenti soluzioni di diritto positivo".[29]

Ciò detto, la giurisprudenza che ha applicato il risultato all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice, in alcuni passaggi, sembra aver sovrapposto giudizio di validità e risultato (a onta dell'affermazione, di principio, secondo cui il risultato non possa giammai intaccare la legalità), merito e discrezionalità.

Si pensi a quanto affermato dal Consiglio di Stato, III, n. 2866/2024, secondo cui: "*l'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale*

[27] G. TROPEA, *Un nuovo super-principio?,* in *Dir. Proc. Amn*., 2/2025, pp. 464 e ss.
[28] E. D'ALTERIO, *I principi generali nella disciplina dei contratti pubblici,* cit., p. 61.
[29] Cfr. R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Il principio del risultato*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici. D.LGS. 31 marzo 2023, n. 36 Aggiornato al Correttivo 2024 e al Decreto infrastrutture 2025,* cit., p. 7

piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili".[30] Questa lettura (peraltro richiamata in successive pronunce anche di primo grado) utilizza il risultato per allargare l'ambito del sindacato.

Successivamente, sempre il Consiglio di Stato, IV, sentenza n. 6495/2025, sebbene nell'ottica di riportare il sindacato nella sua giusta dimensione, ha messo in evidenza che: "*il dettato legislativo secondo cui il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale, va letto, dunque, nell'ottica di un recupero e di una valorizzazione dello spazio di discrezionalità dell'amministrazione (e, pertanto, della dimensione del "'merito" amministrativo). Questo nuovo paradigma deve essere considerato anche dal giudice amministrativo, in quanto esso rappresenta il criterio interpretativo a cui ricorrere per risolvere (anche) i casi di contrasto tra il "dato formale" del pedissequo rispetto del bando e il "dato sostanziale" della idoneità delle partecipazioni dell'operatore economico […]. Infatti, se è vero che un ben motivato perseguimento del risultato può implicare valutazioni di merito, estranee al sindacato del giudice in sede di legittimità, è altresì vero che il risultato che si è prefisso l'amministrazione può rappresentare, esso stesso, un parametro in base al quale il giudice può sindacare la ragionevolezza, logicità e congruità delle scelte compiute, potendo tali scelte non apparire coerenti con il risultato individuato".*

In sostanza - peraltro sovrapponendo *merito* e *discrezionalità* - sembra che il giudice voglia affermare che la condivisione della *ratio* e dello "schema" previsto e attuato dall'amministrazione può legittimare talune condotte dell'amministrazione.

È evidente il cambio di paradigma, posto che il giudice, in luogo di un sindacato di legittimità (il quale, com'è ovvio, a prescindere dalla espressa codificazione del principio del risultato, non cadrebbe comunque in formalismi tesi ad annullare gli atti

[30] Sottolinea il paradosso di questa affermazione E. D'ALTERIO, *I principi generali nella disciplina dei contratti pubblici*, cit., p. 60: "in altri termini, l'applicazione del principio implicherebbe una riduzione del merito amministrativo, o meglio della "riserva di amministrazione", intesa come spazio di insindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria. La tendenza non è nuova. La nozione di "risultato" si era già caratterizzata, in passato, per questa chiave interpretativa, trovando poi ulteriori forme di consolidamento nella "stagione normativa" del 2016, ispirata a più incisivi controlli e forme di compressione della capacità decisionale delle amministrazioni nelle procedure contrattuali. Un tale approccio va, chiaramente, in controtendenza rispetto al fine dell'ampliamento dell'autonoma capacità decisionale dell'amministrazione. estensione del sindacato sul merito, attraverso il "veicolo" del risultato, non può che indurre atteggiamenti di self-restraint e c.d. "timore della firma" da parte delle pubbliche amministrazioni, che l'applicazione del principio stesso voleva, invece, scongiurare. Come dire, si tratterebbe di un ulteriore paradosso".

di gara), si pone nell'ottica della stazione appaltante, al fine di stabilire se quella condotta possa giustificarsi, per così dire, nella "logica generale della gara".

Siffatto modo di intendere il sindacato non può essere condiviso posto che, in tal caso, si finirebbe per appiattirsi nella logica dell'amministrazione, più che nella logica della valutazione della corretta sequenza procedimentale.

Ma vi sono vi sono ulteriori pronunce che mettono in evidenza la problematicità del risultato.

Si pensi a quanto affermato dal Consiglio di Stato, III, sentenza n. 11322/2023, secondo cui: "*il richiamo alla nozione di risultato integra i parametri di legittimità dell'azione amministrativa con riguardo ad una categoria che implica verifiche sostanziali e non formali, di effettività del raggiungimento degli obiettivi (di merito, e di metodo) oltre che di astratta conformità al paradigma normativo. Nel caso di specie il risultato sotteso alla commessa riguarda, per precisa scelta dell'amministrazione committente, non la prestazione del servizio di ristorazione scolastica in quanto tale, ma quella relativa ad un servizio caratterizzato dalla conformità a politiche ambientali per lo sviluppo sostenibile.".*

Anche qui si sovrappongono profili di legittimità e di merito; l'approccio sostanziale (teso a superare rigidi formalismi) rischia di diventare elemento di trasfigurazione del sindacato giurisdizionale; ma bisogna fare attenzione a non confondere i piani: un conto è ragionare in un'ottica che superi il formalismo e il legalismo (che è cosa diversa dalla legalità), un conto è fuoriuscire (in base a questo approccio) dal perimetro del sindacato giurisdizionale. È un dato su cui bisogna riflettere affinché il principio di risultato venga maneggiato con cura.

Il TAR Puglia - Lecce - n. 1338/2024 (sentenza poi riformata in appello) aveva affermato la sussistenza di un requisito in capo all'operatore economico escluso dalla procedura, sulla base di una interpretazione estensiva della clausola del bando (applicando appunto il principio del risultato). La clausola prevedeva il possesso del requisito di "*servizi analoghi nel triennio precedente*" posti in essere esclusivamente nei confronti di enti pubblici; i giudici amministrativi hanno interpretato estensivamente la clausola "*in senso funzionale e sostanzialistico"* ossia affermando il possesso del requisito anche laddove i beneficiari del servizio fossero, indirettamente, gli enti pubblici.

Condivisibilmente, i giudici di secondo grado (Consiglio di Stato, V, n. 2285/2025) hanno però affermato che il principio del risultato deve fare i conti con il principio di

legalità e con il rispetto del c.d. autovincolo e che comunque: "*non può mai prevalere sul canone della par condicio competitorum, che richiede l'applicazione uniforme e uguale per tutti della lex specialis di gara".*

La vicenda è comunque esemplificativa degli effetti distorsivi che può determinare il principio del risultato.

Ma ancora, e più di recente, il Consiglio di Stato, V, n. 795/2026, qualificando il principio del risultato, "*quale super-principio da applicare anche ai fini dell'interpretazione delle ulteriori diposizioni codicistiche, ex art. 4*", che vale a legittimare previsioni aggiuntive, rispetto a quelle considerate come obbligatorie nella *lex specialis* di gara, richiama *la nota e ambigua formula* giurisprudenziale secondo la quale: "*il risultato concorre a integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo, facendo transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili).".* Per mezzo del grimaldello del "risultato", si entra nella decisione dell'amministrazione, sovrapponendo legittimità e merito.

In un caso, la giurisprudenza ha valorizzato il risultato al fine di derogare al principio dell'impugnativa differita del bando (anche oltre le note ipotesi elencate dall'Adunanza Plenaria con le sentenze nn. 1/2003 e 4/2018); si tratta della pronuncia n. 1344/2023 del TAR Campania - Salerno - la quale ha affermato l'immediata impugnazione del bando di gara laddove l'operatore economico, sulla base degli atti di gara, sia costretto, in sostanza, a presentare un'offerta in perdita; tra i motivi addotti vi è appunto: *"la refluenza sul fondamentale principio di risultato (affermato dal nuovo codice dei contratti), che non può spingersi oltre la concorrenza, la buona fede e la correttezza delle relazioni inter partes, non potendosi immaginare una gara in cui sia oggettivo che ai concorrenti sia richiesto di presentare un'offerta in perdita".*

Il TAR Lombardia - Milano - n. 2171/2023, richiamando il principio del risultato, ha invece affermato che l'obbligo di puntuale istruttoria della documentazione vale solo per quella obbligatoriamente richiesta, a pena di esclusione: "*pare inoltre al Collegio che quanto sopra esposto sia rispettoso dei principi fondamentali della contrattualistica pubblica previsti dal vigente D.Lgs. n. 36/2023, ancorché la gara di cui è causa sia regolata dal D.Lgs. n. 50/2016; in particolare si tratta dei principi del risultato e della fiducia di cui agli articoli 1 e 2 del nuovo codice dei contratti pubblici".*

In sostanza il risultato (e la fiducia) in tal caso, fanno da schermo perché coprono l'inadempimento dell'amministrazione in ordine alla valutazione di (parte) della documentazione.

Il TAR Sicilia - Catania - sentenza n. 3738/2023, ha ritenuto legittimo il diniego di soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante, anche sulla base del richiamo al principio del risultato: "*deve poi richiamarsi, in tale contesto, il particolare ruolo che il nuovo Codice dei contratti pubblici attribuisce ai due principi che guidano l'interprete nella lettura e nell'applicazione del nuovo impianto normativo di settore, ossia il principio del risultato e il correlato principio della fiducia. Il primo, previsto dall'art. 1 del predetto d.lgs. 36/2023, costituisce "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale" ed è legato da un nesso inscindibile con la "concorrenza", la quale opera in funzione del primo rendendosi funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. L'amministrazione, pertanto, deve tendere al miglior risultato possibile, in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di affidamento. Il miglior risultato possibile, che sia anche il più "virtuoso", viene raggiunto anche selezionando operatori che dimostrino, fin dalle prime fasi della gara, diligenza e professionalità, quali "sintomi" di una affidabilità che su di essi dovrà esser riposta al momento in cui, una volta aggiudicatari, eseguiranno il servizio oggetto di affidamento".*

Troviamo anche pronunce che fanno *corretto uso del risultato,* si pensi a quanto affermato dal Consiglio di Stato, V, n. 1620/2025, in ordine ad un errore nell'inserimento dei dati dell'operatore economico: "*in ipotesi come quella di specie, in cui vi è contrasto tra il dato formale del pedissequo rispetto del disciplinare di gara e il dato sostanziale della sussistenza dei requisiti in capo all'aggiudicataria, occorre privilegiare il dato sostanziale, ossia il risultato utile, perseguito dalla stazione appaltante di avere selezionato l'operatore economico ritenuto più idoneo all'esecuzione dell'appalto* […]. *Ciò in quanto, la complessiva redazione della documentazione da parte dell'ATI aggiudicataria, benché con le carenze sopra riscontrate, non genera dubbi sulla provenienza dell'offerta e consente la piena tracciabilità dei dati immessi in procedura e le tempistiche del relativo trattamento, che di fatto rendono conoscibili le provenienze degli atti che in essa sono confluiti. È più aderente alla procedura telematica una visione sostanzialistica del problema, poiché le piattaforme telematiche garantiscono la piena tracciabilità dei dati immessi in procedura e della tempistica del relativo trattamento, e di fatto rendono conoscibili tutte le fasi della gara e tutti gli atti che in essa sono confluiti, con piena garanzia di immodificabilità, segretezza e inviolabilità delle offerte.".*

In quest'ultima fattispecie, ci si è posti (condivisibilmente) nell'ottica che guarda alla volontà (in tal caso, si badi, dell'operatore economico, non dell'amministrazione) nel formulare l'offerta, legittimando la domanda stessa in base alla inequivocità della volontà medesima a onta di un errore formale; ad ogni modo si ritiene che, anche laddove non fosse stato chiamato "in soccorso" il principio di risultato, il giudizio sarebbe stato dello stesso tenore.

Proprio quest'ultimo profilo mette in luce un ulteriore aspetto ovvero che, spesso, il richiamo al risultato viene utilizzato dalla giurisprudenza in modo superfluo o comunque ridondante; si vuole, cioè, affermare che ci sono delle conclusioni (in ordine alla legittimità/illegittimità dell'atto) alle quali si sarebbe arrivati anche senza richiamare il risultato, applicando quindi i principi che governano il sindacato giurisdizionale.

Insomma, da una parte, il principio del risultato viene richiamato per fuoriuscire dal perimetro del sindacato di legittimità, dall'altra parte, lo si utilizza per legittimare un sindacato che avrebbe avuto il medesimo esito a prescindere dal richiamo stesso. Sono due effetti (distorsivo il primo) che si sono verificati nei primi tre anni di applicazione del Codice.

Sebbene l'argomento meriterebbe un approfondimento autonomo, nei limiti del perimetro di questo scritto, si può evidenziare come l'eccessiva valorizzazione del principio del risultato anche nella fase di esecuzione [31] rischia di legittimare rinegoziazioni "forzate" che potrebbero esorbitare dal perimetro dell'art. 120 del Codice[32], così da ammettere modifiche idonee ad alterare la struttura del contratto e

[31] "Il principio del risultato attiene, invero, sia alla fase della formazione del contratto, sia alla fase dell'esecuzione. Nella fase della formazione, il principio si traduce nella aggiudicazione del contratto al miglior offerente, sotto il profilo della bontà dell'offerta in termini economici e tecnici da parte di un operatore economico che presenti i requisiti richiesti, che non sia colpito da cause di esclusione etc., nei tempi previsti, nel rispetto della concorrenza tra operatori economici etc. Insomma, giungere da parte della stazione appaltante, nel tempo più rapido e nel modo più corretto, alla stipulazione del contratto. Nella fase della esecuzione, la situazione è completamente diversa, in certo modo capovolta. Qui il risultato da raggiungere non è più un risultato "giuridico", un contratto (una "utilità giuridica", per usare una nota espressione dottrinale) ma un risultato economico, un fatto, realizzare l'opera nel tempo previsto e nel modo tecnicamente perfetto, prestare il servizio a sua volta nei tempi e con le modalità previste etc. Questo risultato non è più, come nella fase di aggiudicazione principalmente nelle mani della stazione appaltante, ma è affidato alla corretta esecuzione del contratto da parte dell'operatore economico, che il contratto ha stipulato a seguito dell'aggiudicazione". Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it,* 2024*,* p. 9.

[32] Del resto, lo stesso comma 7 dell'art. 120, alla luce del quale non sono considerate sostanziali le modifiche progettuali a mezzo delle quali si assicurino risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni,

l'operazione economica sottesa[33]. Il rischio si accentua alla luce dell'art. 9 del Codice, che introduce il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale[34]. Come messo in evidenza in dottrina: "essenziale è la collocazione del principio di rinegoziazione e quindi del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, nell'ambito applicativo del principio del risultato posto dall'art. 1 in testa a tutta la disciplina del Codice e dichiaratamente principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri: principio realizzativo finale come profilo dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso la contrattazione pubblica […]. L'art. 9, a sua volta, intitolato al principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale nei vari istituti che esso contempla, si configura come attuazione del principio del risultato, per la ragione di

nonché quelle modifiche che consentano di realizzare soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempi di ultimazione dell'opera, sembrano innestarsi proprio nella logica del risultato. Il successivo comma 8 - in attuazione dell'art. 9 del Codice - prevede che il contratto sia sempre modificabile nel rispetto delle clausole di rinegoziazione.

[33] Sul rapporto tra l'art. 120 e l'art. 1, L. FOLLIERI, *L'esecuzione dei contratti (artt. 113-126) e delle concessioni (artt. 188-190),* in V. FANTI (a cura di), *Corso sui contratti pubblici riformati dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Napoli, 2023. Si veda altresì V. CERULLI IRELLI, Il *principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici,* cit., p. 18: "si tratta di norme contenenti una casistica assai puntuale, perché ogni previsione sul punto si configura sempre come derogatoria rispetto al principio fondamentale della rigidità, che domina sia la fase della formazione che la fase della esecuzione dei contratti pubblici, come si è ricordato, a tutela della par condicio dei partecipanti alle procedure di affidamento. Da ciò il carattere, tradizionalmente ritenuto, della normativa sulle modifiche contrattuali ammesse, come di stretta interpretazione (come tutte le norme derogatorie); anche se, nel nuovo assetto della materia delineato dal Codice possono emergere dubbi in proposito, con l'inquadramento delle modifiche contrattuali ammesse nel principio di rinegoziazione".

[34] "Come si vede, la norma introduce nella nostra materia, innovando alla precedente impostazione generalmente seguita in giurisprudenza, il diritto alla rinegoziazione del contratto al verificarsi delle condizioni ivi previste e laddove la "parte svantaggiata" non vi abbia volontariamente rinunciato; riecheggiando un istituto affacciatosi sul versante civilistico, con ampia elaborazione dottrinale, nel settore dei contratti di durata o a esecuzione continuata o periodica e segnatamente dell'appalto, tipico contratto di durata". Cfr. V. V. CERULLI IRELLI, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici,* cit., p. 1. Sul tema, si veda altresì B. MARCHETTI, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni,* in G. MORBIDELLI (a cura di), *I principi nel codice dei contratti pubblici,* Firenze, 2023; M. MACCHIA, *Art. 9. Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale,* in A. GIORDANO, S. CIMINI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici (aggiornato al Correttivo d. lgs. n. 31 dicembre 2024, n. 209),* cit., secondo cui: "la portata applicativa di tale principio, come quello del risultato, sembra racchiudere una modifica di tipo culturale. Se finora nel diritto dei contratti pubblici si era a lungo ritenuto che il principio di concorrenza (corroborato anche dal diritto sovranazionale) ostasse a modifiche nel corso di esecuzione, realizzabili solo in particolari ed eccezionali casi, ora l'infrastruttura normativa è più favorevole all'appaltatore danneggiato. Superando il dogma dell'intangibilità del contratto, se in passato la concorrenza imponeva di limitare le ipotesi di modifica del contratto nella fase di esecuzione pena il rischio di configurare contratti sostanzialmente differenti da quelli aggiudicati, ora non appare più intangibile il contenuto del contratto, né appare pietrificata la volontà originariamente manifestata".

comune evidenza sopra ricordata, circa il carattere proprio della fase di esecuzione dei contratti pubblici (e segnatamente dei contratti di appalto), come complesso di attività affidate a un soggetto terzo (a un'impresa). La previsione di questi istituti appare perciò necessaria nella legge generale dei contratti pubblici essendo tutti essi finalizzati ad assicurare il compimento della operazione contrattuale, in attuazione del principio del risultato"[35].

In sostanza il nuovo Codice, muovendo dal principio del risultato[36] e da una concezione strumentale della concorrenza, tende a favorire la rinegoziazione anche in assenza di apposita clausola. Dietro l'obiettivo di preservare l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera - perseguito attraverso risultato, conservazione, rinegoziazione e revisione dei prezzi - si annida però il pericolo di distorsioni analoghe a quelle già rilevate in fase di gara.

Pericolo che comunque potrebbe essere evitato dal Collegio Consultivo Tecnico (CCT)[37]. L'attività di tale organo, infatti, è funzionale - come è stato rilevato in

[35] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici,* cit., p. 9 e p. 11.

[36] "Il principio del risultato necessita che nella fase dell'esecuzione siano previsti strumenti intesi ad assicurare nei limiti consentiti, la vitalità dell'impresa che il risultato deve produrre: gli strumenti appunto, contemplati dall'art. 9, ai quali si può aggiungere la disciplina dell'anticipazione del prezzo da corrispondere all'appaltatore (art. 125), impostata anch'essa nell'ottica di assicurare all'impresa, già nelle prime fasi dell'esecuzione, una capacità operativa supportata da adeguati mezzi. Da qui la stretta correlazione tra le due norme: senza gli strumenti dell'una, non si potrebbe rispettare l'altra.
Invero, neppure il principio del risultato è espressamente menzionato nella legge delega, ma esso è da considerare principio generale dell'azione amministrativa, consolidato in dottrina e in giurisprudenza, come diretta emanazione del principio costituzionale del buon andamento". Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, cit., p. 10.

[37] In merito al Collegio Tecnico Consultivo, si veda R. TUCCILLO, *Collegio Consultivo Tecnico*, in F. F. GUZZI (a cura di), *Innovazione e conservazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici - Atti dei seminari di studio tenuti presso l'Università della Calabria il 16 maggio 2023 e il 22 novembre 2023*, cit., p. 137: "il collegio è diretto a prevenire le controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse o delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti. È pertanto definibile come uno strumento di *dispute avoidance*. L'istituto, temporaneamente introdotto dagli artt. 5 e 6 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, successive modifiche e integrazioni, è confermato dal nuovo codice come strumento a regime per dirimere sul nascere i possibili contenziosi tra committente e appaltatore che rischierebbero di pregiudicare l'esecuzione tempestiva e a regola d'arte dell'opera".

dottrina[38] - alla realizzazione del risultato[39], rivelandosi uno strumento non circoscritto a una mera funzione deflattiva del contenzioso.

Al netto delle criticità rilevate in sede di applicazione giurisprudenziale, si rinvengono, comunque, altri arresti che sembrano scongiurare gli effetti distorsivi fin qui evidenziati, perimetrando correttamente il risultato.

Si pensi a quanto affermato dal TAR Calabria - Reggio Calabria - sentenza n. 274/2026, secondo cui: "*né la portata precettiva dell'art. 17 può essere derogata in un'ottica sostanzialistica dall'applicazione del principio del risultato. Tale principio, infatti, nell'ampia latitudine interpretativa ad esso correlata non può costituire una sistematica leva per scardinare il regime cristallizzato nella lex specialis, pena altrimenti il rischio di disattendere, mediante il mero richiamo ai principi generali, ogni precetto teso a regolamentare una procedura di gara ovvero un rapporto giuridico amministrativo non espressamente impugnato in sede giurisdizionale ovvero non ritirato in autotutela dalla pubblica amministrazione".*

Siffatta affermazione è importante perché mette in guardia appunto dall'utilizzazione del risultato come leva per mettere in discussione il dato letterale, l'autovincolo della stazione appaltante.

[38] "Che la figura rappresenti il più importante, se non l'unico vero strumento concretamente in grado di assicurare il risultato della realizzazione dell'intervento pubblico è presto dimostrato dall'essenza dell'istituto". Cfr. F. FRANCARIO *Il Collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico,* in *giustiziainsieme.it,* 30 novembre 2023; nello stesso senso, G. TAGLIANETTI, *Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali*, in *federalismi.it*, n. 14/2024, p. 236: "finanche il recente potenziamento degli istituti di risoluzione alternativa delle controversie può essere inquadrato come un mezzo per favorire il raggiungimento del risultato amministrativo: nelle intenzioni del legislatore la "de-giurisdizionalizzazione" dovrebbe assumere un ruolo strategico per la realizzazione del PNRR poiché essa è volta ad evitare che dispute o controversie vengano portate e decise in sede giurisdizionale, ritardando o compromettendo il raggiungimento dei risultati programmati".

[39] "Correttamente inquadrato in questa prospettiva, si rivela subito come l'istituto non risulta pensato come misura semplicemente deflattiva del contenzioso, finalizzata ad evitare l'aggravio dei carichi di lavoro dei tribunali ordinari e a rinverdire la stagione dei giudizi arbitrali per accertare maggiori compensi o risarcimenti all'operatore economico. Al contrario, l'istituto è pensato proprio per rendere l'esecuzione del contratto impermeabile e insensibile alla lite, per evitare cioè che si originino situazioni contenziose che possano ritardare o pregiudicare la realizzazione dell'opera pubblica o che, una volta ultimata, possano aumentarne il costo finale *secundum eventum litis*. Risulta quindi espressamente concepito come strumento finalizzato ad assicurare la tutela in forma specifica dell'interesse alla realizzazione dell'opera, facendo sì che le parti siano accompagnate e assistite, praticamente in tempo reale, nell'esecuzione del contratto da un organismo di mediazione e conciliazione permanentemente attivo". Cfr. F. FRANCARIO, *Il Collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico*, cit. p. 7.

Nello stesso senso, il TAR Toscana - sentenza n. 900/2025, aveva in precedenza evidenziato che: "*il principio del risultato non può essere utilizzato come un passepartout idoneo ad aprire, sempre e comunque, l'area della legalità ad atti e provvedimenti illegittimi; in sostanza, non può ritenersi che il legislatore abbia voluto codificare il perseguimento del risultato "ad ogni costo*".[40]

Si pensi, altresì, a quanto affermato dal Consiglio di Stato, V, n. 5006/2025, secondo cui, condivisibilmente, il risultato non può essere invocato al fine di superare il principio della separazione tra offerta tecnica ed economica: "*al cospetto della violazione del principio di separazione tra le offerte tecnica ed economica, non vi era alcuno spazio per il soccorso istruttorio procedimentale, neppure alla luce del principio del risultato. Il divieto di commistione tra offerta tecnica e offerta economica, infatti, è posto a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, oltre che a presidio dei principi di trasparenza e di par condicio fra i concorrenti in gara, che permeano la disciplina dei contratti pubblici".*

Si veda, infine, Consiglio di Stato, III, n. 9663/2025, secondo cui il perseguimento del risultato dell'azione amministrativa non può determinare il sacrificio degli altri interessi che vengono in rilievo, si pensi all'esigenza di tutela della *par condicio* dei concorrenti: "*il principio del risultato, che ad avviso della parte appellante dimostrerebbe l'assenza di quell'interesse sullo sfondo del provvedimento impugnato, non può essere applicato in modo da sovvertire la fisiologica scansione della gara e*

[40] "*Rileva il Collegio che il risultato, prima di un principio, è una disposizione di legge, che va interpretata secondo i consueti canoni ermeneutici, come declinati nell'art. 12 delle preleggi, facendo, dunque, primario riferimento al senso "... fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse ...". In detta prospettiva, l'art. 1 del d. lgs. n. 36/2023 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici "perseguono il risultato", costituito dalla "massima tempestività" e dal "miglior rapporto qualità prezzo", nell'intero ciclo di vita della contrattualistica pubblica (dalla fase di affidamento sino alla fase di esecuzione) "nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.". Ai sensi del comma 4 del medesimo art. 1, "il principio del risultato costituisce il criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto". In detto contesto, non può predicarsi una dequotazione del principio di legalità in omaggio al perseguimento del risultato, anzi, come visto, il principio di legalità costituisce un espresso limite del principio del risultato e quest'ultimo costituisce il criterio orientativo primario dell'esercizio, pur sempre legittimo, della discrezionalità amministrativa. In altre parole, non è ammissibile un richiamo al principio del risultato come espressivo di una regola generale volta a "sanare" un esercizio illegittimo del potere amministrativo nella materia della contrattualistica pubblica, attraverso un approccio pan-sostanzialista che, di fatto, determina un effetto abrogans di tutte le regole formali previste*".

neutralizzare gli oneri che fanno capo ai concorrenti, a tutela della par condicio tra gli stessi" [41].

4. Conclusioni: più ombre che luci nell'applicazione del risultato

Dal quadro sopra illustrato, emergono non pochi profili di criticità; dietro all'entusiasmo per la previsione di un principio teso a valorizzare l'ottica sostanzialistica, si annida il pericolo - concretizzatosi in alcuni arresti giurisprudenziali - che talune pronunce finiscano per *entrare* nelle decisioni della stazione appaltante, spesso per legittimare previsioni e, più in generale, condotte, non sempre ineccepibili (soprattutto in relazione all'attuazione del principio del *favor partecipationis*).

Si può quindi affermare che, per certi aspetti, il risultato – ad oltre tre anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice - ha compresso altri principi ma soprattutto, ha messo sempre più in crisi il rapporto tra potere discrezionale della pubblica amministrazione e lo speculare sindacato giurisdizionale[42] posto che, quest'ultimo, si è impossessato di spazi sempre più ampi, con tutto ciò che ne consegue anche sotto il profilo della tutela dell'operatore economico il quale, dinanzi a scelte dell'amministrazione contestabili, sarà sempre più soggetto (all'aleatoria) interpretazione che verrà fatta del principio del risultato[43].

Oramai è possibile che scelte in contrasto con il principio del *favor partecipationis,* oppure, volendo fare qualche esempio più specifico, con il principio dell'impugnabilità

[41] In senso conforme, Consiglio di Stato, III, n. 2635/2026.

[42] Sul tema, la bibliografia è sterminata, senza pretese di completezza: G. BARONE, *Discrezionalità (ad vocem)*, in *Enc. giur*., XI, Roma, 1989; V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità,* in *Dir. proc. amm*., 1984; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl*., 2009; P. Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in *Dir. pubbl*., 1998; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa*, Milano, 2005; A. PIRAS *Discrezionalità amministrativa (ad vocem),* in *Enc. dir.,* XIII, Milano, 1964. Più di recente, A. MOLITERNI, *La discrezionalità dell'amministrazione*, Torino, 2025. In merito al rapporto tra discrezionalità e Codice dei contratti pubblici, M.R. SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrazione del sindacato*, in *federalismi.it*, n. 24/2023.

[43] Conferma questo assunto F. CORTESE, *Il principio del risultato: evoluzione normativa e giurisprudenziale,* cit., il quale mette in evidenza appunto che: "le sentenze affrontano le controversie più varie, con ciò testimoniando sia la latitudine del campo di operatività del principio, sia il suo carattere fisiologicamente ambulante e, con ciò, l'incertezza e l'imprevedibilità della sua effettiva fisionomia. Di conseguenza, a farsi analogamente diffuso e trasversale".

differita, dell'adeguata e puntuale istruttoria, della previsione di taluni requisiti di esecuzione, dell'autovincolo che scaturisce dalla *lex specialis*, possano trovare legittimazione per mezzo di un sindacato che, in luogo di una valutazione della legittimità dell'atto, si allarga alla "condivisibilità della scelta" nel "suo quadro di insieme", "dell'operazione complessivamente intesa", in relazione appunto all'applicazione del principio del risultato.

Alla luce di questi rilievi, si può quindi mettere in evidenza che, l'ottica sostanzialistica, ha come altra faccia della medaglia una torsione del sistema, il quale, oggi, sconta *deficit* di chiarezza e di eccessiva alea interpretativa[44].

Il risultato - secondo la nostra ottica - dovrebbe incidere sul potere discrezionale a monte dell'amministrazione nella misura in cui (appunto per raggiungere un risultato, ad esempio qualitativamente migliore, con riferimento all'offerta), scelga una procedura aperta in luogo di un affidamento diretto, scelga una procedura flessibile in luogo di una procedura aperta o ristretta oppure stabilisca criteri molto stringenti con riferimento ai criteri ambientali minimi; ancora, scelga di modulare diversamente il rapporto tra requisiti di partecipazione e di esecuzione, etc., non dovrebbe invece tradursi in un improprio canone di giustificazione, in sede giurisdizionale, di scelte amministrative carenti, la cui tenuta venga affidata all'interpretazione (elastica) del principio del risultato[45].

Siamo dunque in presenza di una eterogenesi dei fini, un principio introdotto per ampliare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice e concentrarla sull'obiettivo della procedura, rischia, in sede applicativa, di determinare

[44] Il tema è immenso, per tutti, si rinvia a F. SAITTA, *Interprete senza spartito? - Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023.

[45] Più in generale, in senso critico in merito all'intervento della giurisprudenza, è stato sottolineato che: "i recenti esempi giurisprudenziali riportati, riguardo al principio del risultato, testimoniano un ampliamento del sindacato del giudice sull'ambito che una volta si sarebbe ritenuto "libero" dell'attività amministrativa, indirizzando l'amministrazione verso una scelta ispirata ai valori incorporati dallo stesso principio. Il richiamo ai prevalenti orientamenti giurisprudenziali per scriminare il comportamento del funzionario pubblico, poi, affida alla giurisprudenza carattere prescrittivo, anche attingendo ad una metagiurisprudenza descrittiva, utile a illustrare i modelli proposti e a spiegarne le ragioni storiche e ideologiche. La tendenza illustrata riposa su una presunzione, almeno in parte criticabile, di scarsa fiducia nella pubblica amministrazione, che può essere superata mediante riforme mirate a rafforzare la capacità amministrativa. Questa forma di neoempirismo temperato, scelta contingente e non irreversibile, valorizza al momento la funzione giurisdizionale e riduce l'ambito di valutazione "libero", di merito, rimesso all'amministrazione". Cfr. S. FOÀ, *Clausole generali, norme extra-giuridiche e nuovo merito amministrativo,* in *Il nuovo merito amministrativo* (a cura di) S. FOÀ, Torino, 2025, pp. 58-59.

l'ampliamento del sindacato giurisdizionale, con criticità sistemiche di non poco rilievo[46].

[46] Criticità sistemiche che evocano la preoccupazione espressa, in termini più generali, da Luigi Ferrajoli, secondo cui "l'ultima cosa di cui si avverte il bisogno è perciò che la cultura giuridica, attraverso la teorizzazione e l'avallo di un ruolo apertamente creativo di nuovo diritto affidato alla giurisdizione - inteso con "creazione" non già l'inevitabile interpretazione della legge esistente, ma la produzione di nuovo diritto - contribuisca ad accrescere questi squilibri, assecondando e legittimando un ulteriore ampliamento degli spazi già amplissimi della discrezionalità, dell'argomentazione e del tere giudiziario, fino all'annullamento della separazione dei poteri, al declino del principio di legalità e al ribaltamento in sopra-ordinazione della subordinazione dei giudici alla legge". Cfr. L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Quest. giust*., n. 4/2016, p. 16.