

VERSO UN RITORNO ALLO STATO «INTERVENTISTA»?*

di Antonio Saporito**

Sommario. 1. Premessa. – 2. L'intervento pubblico nell'economia alla luce della crisi pandemica ed i riflessi sul piano giuridico. – 3. Il *Next Generation EU* nuovo modello solidaristico europeo. – 4. Il ritorno dello Stato «interventista»? Un cambio di paradigma dopo la crisi pandemica e l'avvento del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. – 5. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico sull'economia. – 6. L'art. 41 Cost. Falsa interpretazione? – 7. Gli interventi normativi italiani a seguito delle nuove prospettive dell'intervento pubblico sull'economia. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti. – 8. Profili problematici. – 9. Conclusioni.

112

1. Premessa. Fino all'approvazione del Trattato di Maastricht, la dottrina (almeno quella italiana) era ancora segnata profondamente dal problema della compatibilità tra la disciplina costituzionale nazionale in materia economica e la cd. costituzione economica europea. Fino agli anni Settanta, in molti Paesi le politiche di *deficit spending* vennero associate alla costruzione dello Stato sociale, il quale acquisì in Italia un particolare significato dal punto di vista giuridico-costituzionale¹. Se solo in alcuni Paesi costruire lo Stato sociale equivaleva ad attuare la Costituzione (non ad es. nel Regno Unito), fra questi solo l'Italia si era data, nell'immediato dopoguerra, una Costituzione che riconosceva direttamente nel testo i diritti sociali (a differenza di Francia e Germania). Nei dibattiti politico-costituzionali e nelle Assemblee costituenti prevalse così l'idea che ai diritti sociali fosse connaturato l'elemento della prestazione pubblica. Prevalse sulla tesi dei pluralisti, che nei diritti sociali vedevano diritti all'integrazione del singolo nei gruppi o nelle formazioni sociali di appartenenza, secondo una nozione di cittadinanza più ricca, ma meno compatta di quella fondata sulla prestazione pubblica: a parte ogni altra considerazione, tesi simili si confacevano di più a un'epoca di benessere diffuso².

Non è un caso che proprio Maastricht segni un momento di «improvvisa» consapevolezza e presa di coscienza del cambiamento intervenuto. Infatti, fino a quel momento si può dire che nei rapporti tra il disegno delle Comunità europee come «comunità di diritto funzionali» (*Zweckverbaende funktionaler Integration*) all'integrazione dei mercati e un ordinamento costituzionale interno in cui l'attuazione delle disposizioni costituzionali sui diritti sociali veniva concepita prevalentemente in termini di interventi pubblici a sostegno dei più diversi fini sociali o, ancora, attraverso un'idea tradizionale di programmazione economica, come se avesse funzionato una sorta di «divisione del lavoro»³. In questa «divisione del lavoro», peraltro, secondo quello che era l'intento originario dei padri dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, la crescita e diffusione del benessere procurata dall'apertura dei mercati

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo, Docente di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Bergamo, Docente di Diritto Amministrativo presso le Università Mercatorum e Pegaso.

¹ R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, Focus, 10, 2019.

² C. Pinelli, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. Pinelli, T. Treu, *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 24-25.

³ R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit.

e dalla concorrenza a livello di mercato comune (poi unico) europeo doveva in qualche misura servire proprio come «garanzia» per l'autonoma gestione dei *welfare* nazionali da parte dei Paesi membri⁴.

La crisi economico-finanziaria che ha investito i debiti sovrani di Stati membri dell'Unione segna una ulteriore nuova fase. La nuova forma di assistenza finanziaria che emerge nel periodo della crisi economico-finanziaria, aggiungendo una terza fonte di finanziamento (quella della Banca Centrale Europea), ha sconvolto questo paradigma e ha innescato quella serie di mutamenti costituzionali.

Dal momento che le procedure di bilancio nazionali e i tassi di interesse non erano più meccanismi di controllo sufficienti, le istituzioni politiche dell'Unione e la Corte di giustizia hanno dovuto elaborare nuovi strumenti per eliminare il pericolo di quello che gli economisti chiamano *moral hazard*. La condizionalità, cioè la previsione di requisiti politici per finanziare i trasferimenti, è diventata un nuovo, fondamentale, strumento di controllo, dettato appunto dai rischi di azzardo morale nella zona-Euro da parte di alcuni Stati membri⁶.

Poiché le misure presenti all'interno del Trattato si sono rivelate poco efficaci nel contrastare la crisi finanziaria, è stato necessario, da parte delle Istituzioni economiche europee e della Banca Centrale Europea, introdurre nuovi strumenti come, ad esempio, i meccanismi di assistenza finanziaria, in collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale⁷, che hanno di fatto modificato l'assetto dei principi costituzionali europei⁸.

In sostanza, la trasformazione del paradigma economico di Maastricht non è avvenuta in relazione ad un progetto lineare e prestabilito, ma a causa della necessità di colmare le lacune presenti al suo interno.

Una nuova fase, la terza, è quella che stiamo attraversando oggi. Infatti la pandemia da SARS-CoV-2 ha messo in crisi il sistema tradizionale basato sul pareggio di bilancio e le misure economiche introdotte per combatterla testimoniano un cambio di paradigma dell'agire europeo, che proveremo ad analizzare, in modo particolare concentrandoci sui mutamenti delle politiche economiche pubbliche che ne potrebbero derivare.

2. L'intervento pubblico nell'economia alla luce della crisi pandemica ed i riflessi sul piano giuridico. Con l'avvento della crisi pandemica nel nostro Paese si è assistito ad un cambiamento notevole del paradigma della politica industriale contrassegnata, oggi più che mai, dal costante intervento dello Stato nell'economia anche alla luce dell'ampiezza degli interventi previsti dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (d'ora in avanti anche il *PNRR* o il *Piano*), difficilmente confinabili negli interventi a cui ci hanno abituato le politiche degli ultimi decenni⁹.

⁴ S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2002, 17 ss.

⁵ In generale, l'azzardo morale descrive la distorsione degli incentivi ad agire in un certo modo in dipendenza del fatto che i costi della propria condotta sono sopportati in ultima analisi da un'altra persona – in termini economici – sono, cioè, esternalizzati.

⁶ Sulla condizionalità cfr. da ultimo A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023.

⁷ Scopo principale del Fondo è quello di favorire la cooperazione monetaria internazionale, gli scambi commerciali e, attraverso opportune garanzie, può rendere disponibili per gli Stati membri risorse economiche per affrontare eventuali difficoltà.

⁸ R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit.

⁹ G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022; Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2015; C. Colapietro, *La forma di Stato e di Governo Italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022; N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022; F. Polacchini, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di*

Pertanto tenendo conto delle aree di intervento del Piano, secondo parte della dottrina, è indispensabile proiettare gli effetti che lo stesso produrrà nel rapporto fra Stato¹⁰ e mercato, cercando una nuova chiave di lettura che permetta di analizzarne la sua evoluzione¹¹.

La crisi pandemica ha ridisegnato i confini dell'intervento dello Stato nell'economia fino al punto da riconoscere allo stesso una pluralità di ruoli (di finanziatore, imprenditore e salvatore) che testimoniano il preponderante avanzare dell'intervento pubblico nell'economia¹².

D'altra parte, però, anche alla luce degli eventi che hanno caratterizzato i decenni che precedono sarà necessario garantire che l'intervento dello Stato nell'economia non incorra negli errori del passato ostacolando il cambiamento, ma bisognerà concentrarsi sulla qualità dell'intervento statale che da un lato deve essere in grado di preservare i benefici e le opportunità di mercati concorrenziali e dall'altro di promuovere politiche pubbliche di supporto all'economia di mercato quanto questa non riesce a tutelare i diritti e i valori pubblici¹³.

A seguito dell'emergenza pandemica, gli scenari che si prospettano si modellano sulla necessità di abbandonare l'idea di uno Stato imprenditore che interviene sull'economia, nonché quella di uno Stato regolatore che interviene fondamentalmente per stabilire le regole di settori cruciali del mercato, per aderire, invece, all'idea di uno Stato che promuove l'innovazione convogliando interventi di operatori ed investitori privati su progetti di lungo respiro che coinvolgano settori strategici per lo sviluppo e la crescita, mettendo al centro l'economia sociale. D'altronde *Forsthoff* notava come l'espansione dell'intervento pubblico nell'odierna forma di Stato può essere sinonimo di debolezza o di forza, ma quasi sempre si inverte la prima alternativa: lo Stato è invocato come «salvatore in situazioni che la società non può gestire con le proprie forze, [...] [ma è] dominato da quelle stesse forze che agiscono a

indirizzo politico, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2022; F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, 1, 2022; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, 257 ss. Sull'intervento pubblico nell'economia cfr. G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017; M. Cafagno, F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Milano, 2013; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, edizione ampliata nel 2003 e nel 2016; G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; Id., *Determinazione dei prezzi e libertà, d'impresa*, Padova 1986; M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, IV ed., *Discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990.

¹⁰ Sul ritorno dell'intervento pubblico e della statualità vedasi da ultimo, nell'analisi degli effetti della pandemia sull'intervento pubblico, senza pretesa di esaustività: A. Patroni Griffi (a cura di) *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023; Id. *Next Generation EU e PNRR: «nuova» Europa, «vecchia» Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023; A. Napolitano, *Il ritorno dello Stato nell'economia per una (definitiva?) consacrazione di un'Europa sociale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023; A. Sandulli, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico in economia*, in *Munus*, P. V-XIII, 2023; F. Bilancia, *Intervento politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022; F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; A. Cantaro, *Potenza e onnipotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, in *Federalismi.it*, 6, 2021; A. Napolitano, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia alla estensione dei c.d. golden powers*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2, 2020.

¹¹ I. Visco, *Considerazioni finali del Governatore*, Relazione annuale, 2020, centoventisettesimo esercizio, Roma 2021; M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014.

¹² A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, cit.; G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2008, 1083 ss.

¹³ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022, 19 ss.; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, cit.

livello sociale»¹⁴.

Lo Stato regolatore presuppone un ordinamento costituzionale ispirato al modello della democrazia liberale che prevede l'esistenza di un sistema articolato di pesi e contrappesi volti a evitare la tirannia della maggioranza uscita vincitrice in una competizione elettorale. Questo processo è stato indotto nel nostro Paese in seguito al recepimento di una serie di direttive europee di liberalizzazione emanate nei settori dei grandi servizi pubblici nazionali, smantellando il sistema dei monopoli legali, consentiti dall'art. 43 Cost., che per un lungo arco temporale aveva visto come protagoniste le aziende di Stato e gli enti pubblici economici nella veste di operatori unici¹⁵.

La nuova idea di Stato promotore (in realtà attuatore di politiche eurounitarie) implica il superamento di quei nodi strutturali che nel PNRR sono considerati precondizioni per la sua stessa realizzazione, a partire proprio dalle regole di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dalle altre condizioni abilitanti¹⁶.

È evidente che sta cominciando a farsi strada l'idea di un cambiamento del rapporto fra Stato ed economia anche a seguito dell'influenza dell'Unione europea¹⁷, la quale sta suggerendo vivamente l'intervento pubblico nell'economia dopo un percorso durato decenni durante il quale si è cercato di limitarlo, ma la Ue ha cambiato rotta rispetto al passato fino al punto di sostenere fortemente l'intervento dello Stato¹⁸. Infatti, già a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso il ruolo dello Stato nell'economia subì una significativa trasformazione che comportò un allontanamento dal modello dell'economia mista su cui si era basata sino a quel momento l'esperienza repubblicana. Un modello che si proponeva di dare attuazione alle disposizioni costituzionali previste dalla c.d. Costituzione economica¹⁹ ed in *primis* dall'art. 41

¹⁴ E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft* (1971), ripreso da G. Cataldo, *Lo stato, interventista ma non troppo, di fronte all'emergenza energetica ed alle opportunità offerte dagli artt.41 e 43 cost.: il caso degli idrocarburi*, in *Consulta online*, III, 2022.

¹⁵ M. Clarich, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1, 2018.

¹⁶ A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, cit. A sostegno della funzione di Stato promotore vedasi: S. Screpanti, A. Vigeri, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia, (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia* Bologna, 2021.

¹⁷ Sul rapporto economico tra lo Stato e l'Unione Europea Cfr. G. L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2012, 681 ss.; G. Guarino, *L'Europa imperfetta. Ue: problemi, analisi, prospettive*, in ID., *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di Economia italiana*, 2011, 225 ss.; G. Maestro Buelga, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA. VV., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, 33 ss.; T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'Unione monetaria. Dallo Sme al Trattato di Maastricht*, Torino, 1992.

¹⁸ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 20 ss. Cfr. altresì N. Irti, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, in P. Marchetti (a cura di), *Le privatizzazioni in Italia – saggi, leggi e documenti*, Milano, 1995, 31 e ss; E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, 1977.

¹⁹ Sulla Costituzione economica Cfr. S. Cassese (a cura di), *La Nuova Costituzione Economica*, Roma-Bari – 2021; Id., *La Costituzione economica europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl.*, 6, 2001, 907; Id., *La nuova costituzione economica*; P. Bilancia (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019; G. Pitruzzella, *La costituzione economica europea, un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 16, 2018; A. Guazzarotti, *Quanto è pluralista la Costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 362 ss.; G. Di Plinio, *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presente*, in Ciancio A. (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 207 ss.; R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione Europea: processo costituente e governance economica*, Bologna, 2015, 330 ss.; A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014; F. Monceri, *Servizi pubblici e istanze sociali nella Costituzione economica europea*, Firenze 2011; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova,

della Costituzione, attraverso una particolare commistione di intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'Istituto per la Ricostruzione Industriale – IRI, il suo principale strumento di realizzazione²⁰.

È stato, infatti, nell'immediato dopoguerra che il nostro Paese decise di dare seguito all'azionariato di Stato che fu espressione della Costituzione economica, e, grazie al quale, fu possibile avviare il processo di ricostruzione industriale ed economica del Paese. È bene ricordare, a tal proposito, che lo Stato attraverso l'IRI poteva operare in un contesto di mercato fondato sul controllo di alcuni settori come quello della siderurgia, trasporti, banche e servizi telefonici²¹.

La credibilità dell'azionariato di Stato, tuttavia, cominciò lentamente a scemare alla fine degli anni settanta per essere ancora più marcata nel decennio successivo fino ad approdare all'inizio degli anni novanta, quando, l'azionariato di Stato ed in generale l'intervento pubblico nell'economia, repentinamente passarono ad esser considerati da forza propulsiva del miracolo italiano, a simbolo di inefficienza del sistema di economia sociale di mercato²².

2007; A. Villafranca (a cura di), *Le sfide della governance economica europea*, Bologna, 2007. Cfr. altresì R. Miccù, «Economia e costituzione»: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, 7; Id., *The Economic Governance in the Constitution for Europe*, in I. Pernice, M. P. Maduro, *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention*, in *Nomos, Baden-Baden*, 2003; Id. *Dimensioni dell'identità costituzionale europea e recesso dall'Unione*, in M.A. Garcia Herrera (a cura di), *XXV Anniversario de la Constitution Española*, Madrid (paper), 2004; Id. *Il costituzionalismo europeo e la sfida delle identità costituzionali nazionali*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010; Id. *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. Chirulli, R. Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*. Atti della giornata di studio in onore del prof. Salvatore Cattaneo, Napoli, 2010; Id. *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; Id. *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo programma?*, in *Federalismi.it*, 5, 2019. L'A., in più occasioni, evidenziato che il principale contributo alla formulazione di una nozione formale di costituzione economica (intesa come l'insieme delle norme costituzionali riguardanti i rapporti economici) ed al suo approfondimento sia venuto dalla cultura giuspubblicistica tedesca. Quest'ultima ha affondato le sue radici nella corrente dottrinale dell'ordoliberalismo della c.d. scuola di Friburgo che, nell'idea di Costituzione economica ha individuato una decisione di sistema (*System-Entscheidung*) o, per meglio dire, una scelta globale dell'ordine economico che, tuttavia, non può essere separata dall'esigenza di realizzare e garantire quel catalogo dei diritti e valori che costituiscono il nucleo essenziale della costituzione politica. Critiche alla vera e propria Inflationierung del termine costituzione economica sono venute da una parte della dottrina tedesca: cfr. H. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Karlsruhe, 1961; H. Krüger, *Subkonstitutionelle Verfassungen*, in *DöV*, 1976, 613.

²⁰ F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, cit. Per una ricostruzione di questo modello di intervento pubblico nell'economia si rinvia a F. Galgano, *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione art. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, 1 ss.; P. Armani, F. Roversi Monaco (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano, 1977; F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1977; G. Guarino, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970; S. Cassese, *Azionariato di Stato*, in *Enc.dir.*, IV, 1959; più di recente E. Di Carpegna Brivio, *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica tra giudizio storico e seduzioni contemporanee*, in *Federalismi.it*, 21, 2020, 151 ss.

²¹ G. Stamatii, *Il problema dell'I.R.I. nell'economia italiana*, in *Giornale degli economisti e annali di economia*, 1-2, 1947, 43 ss.

²² Sul ruolo essenziale dell'intervento pubblico in economica come parte caratterizzante dello Stato in buona parte del secolo scorso si rinvia a G. Quadri, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1989, 19 ss.; V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; F. D'Onofrio, *Banca d'Italia e costituzione economica: la prospettiva della crisi dello Stato nazionale*, in *Banca, Borsa e Titoli di credito*, I, 1979; G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972.; Id. *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

Da questo momento in poi, pertanto, fu possibile assistere ad un cambiamento di rotta e gradualmente si è abbandonato il vecchio approccio basato sull'intervento pubblico in economia²³.

Il lungo percorso che ha portato, il nostro Paese, a svincolarsi da un sistema massiccio di intervento pubblico nell'economia è stato agevolato prevalentemente dall'Unione europea che già da diversi anni sosteneva un'economia di mercato basata sui principi di tutela della concorrenza, e sul divieto degli aiuti di Stato, condizione, questa, che si conciliava maldestramente con un modello che invece aveva sostenuto fortemente l'intervento dello Stato nell'economia.

Fra l'altro un radicale cambiamento fu indispensabile quando i conti pubblici italiani fornivano la prova diretta di un disastroso indebitamento che manifestava una palese dissonanza rispetto alla nascente politica economica e monetaria europea imponendo di fatto, ai vari Stati membri, il mantenimento di finanze pubbliche in equilibrio che, di conseguenza, richiedeva un necessario coordinamento delle finanze economiche nazionali²⁴.

In tale contesto cominciò a farsi strada l'atteso processo di privatizzazione e liberalizzazione che ha rappresentato l'avvio di un processo di ridimensionamento dell'intervento dello Stato nell'economia che, nel nostro Paese, coincise con un evento significativo, ossia lo scioglimento del gruppo IRI²⁵. Il Governo italiano, inoltre, per quanto concerne invece l'Ente Nazionale Idrocarburi - ENI e l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica - ENEL decise di conservare un ruolo di indirizzo e di controllo. Fu proprio in queste occasioni che lo Stato decise di continuare a conservare proprio tale ruolo di indirizzo con una maggiore attenzione verso la redditività delle partecipazioni che fu possibile perseguire anche grazie all'intervento del Ministero dell'Economia ed in particolare dal Dipartimento del Tesoro²⁶.

La propensione verso una nuova prospettiva dell'intervento pubblico sull'economia maggiormente basato sul ridimensionamento del ruolo dello Stato, suggerita in particolare dalla politica economica e monetaria dell'Europa, ha dovuto nuovamente confrontarsi con l'avvento della crisi pandemica da SARS-CoV-2 che, invece, ha suggerito un ritorno al passato, favorevole all'intervento pubblico nell'economia che non ha fatto altro che riflettere una tendenza proveniente da Bruxelles. In questo contesto però non mancano i rischi, ovvero quello di avviare un processo di illimitata estensione dell'intervento pubblico, sacrificando benefici e opportunità offerte da mercati liberi e aperti e quello di adottare politiche miranti a contenere il cambiamento, invece che a governarlo e indirizzarlo verso nuovi modelli capaci di cogliere le opportunità delle trasformazioni in corso e di mitigarne i rischi²⁷.

In realtà l'avvento della pandemia ha reso necessario un cambio di rotta che, in considerazione dello stato emergenziale, ha imposto un intervento pubblico sull'economia

²³ A. Macchiati, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992-1999. Ovvero: si poteva far meglio?*, in *Merc. conc. reg.*, 1999, 3, 450.

²⁴ P. Saraceno, *Partecipazioni statali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1982, XXXII, par. 4; P. Armani, *I problemi economici*, in P. Armani, F. Roversi Monaco (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977, 16 e ss.; Recentemente E. Di Carpegna Brivio, *Stato ed economia di mercato cit.*, 160 ss.

²⁵ In questo contesto vennero vendute le società e le partecipazioni facenti capo al gruppo IRI e che riguardavano il settore siderurgico, le banche di interesse nazionale (Credito italiano, Comit e Banca di Roma), il settore delle telecomunicazioni (STET-Telecom) e delle autostrade, il trasporto marittimo e aeroportuale e il settore alimentare.

²⁶ E. Di Carpegna Brivio, *Stato ed economia cit.*, 163; V. Cerulli Irelli, *Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 2008, 92 ss.; F. Fracchia, *Studio delle società pubbliche e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.*, III, 2005, 38 ss.; S. Cassese, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2, 1991, 378 ss.;

²⁷ F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore*, Bologna, 2021.

ormai irrinunciabile soprattutto alla luce del fatto che la crisi economica del 2008 aveva reso nota la necessità di modificare la Costituzione economica europea in senso maggiormente solidarista. Durante la crisi economica del 2008 è stata privilegiata una politica di *austerity* invece di sostenere una risposta europea alla crisi predisponendo un sistema di *welfare* e di solidarietà interstatale, le politiche europee si limitano invece solo ad invitare gli Stati membri al contenimento della spesa pubblica ed a predisporre misure per garantire l'equilibrio di bilancio e per il contenimento della spesa pubblica che, però, non si sono rivelate misure in grado sostenere la ripresa e l'uscita dalla crisi ma che hanno aumentato notevolmente le disegualianze anche al cospetto del notevole ridimensionamento dei sistemi di *welfare* nazionale²⁸.

La crisi pandemica appena vissuta ed il grave problema sociale ed economico ad essa connesso ha richiesto nuovamente la necessità di ricorrere all'intervento pubblico nell'economia ed alla luce di questo nuovo evento si è reso necessario superare la perdurante tensione che nel corso degli anni ha visto fronteggiarsi la Costituzione economica nazionale e la Costituzione economica europea, per approdare, invece, ad un vero e proprio cambio di paradigma che dovrebbe agevolare il lento e continuo il processo di costituzionalizzazione dell'Ue con una effettiva riconsiderazione della coordinate della Costituzione economica europea.

Tale processo vede protagoniste alcune iniziative che testimoniano la volontà dell'Unione europea di affermare e sostenere la solidarietà interstatale rilevando che «è forse proprio la natura di questa nuova grave crisi che, a differenza di quanto avvenuto con la precedente crisi economica, ha colpito sostanzialmente tutti gli Stati membri (a cominciare dalla Germania), ad aver spinto nella direzione di una risposta condivisa maggiormente orientata al principio di solidarietà»²⁹.

Il nuovo approccio mostrato dalla Ue può essere analizzato attraverso la serie di provvedimenti adottati per fronteggiare la pandemia, tali interventi, seppure straordinari, hanno la possibilità di modificare in maniera strutturale gli assetti che hanno contraddistinto il modello europeo di economia di mercato fino ad oggi.

3. Il Next Generation EU nuovo modello solidaristico europeo. Lo strumento più innovativo che, di fatto, sta permettendo di affrontare gli effetti devastanti della pandemia da

²⁸ Sull'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sui livelli di tutela dei diritti economici e sociali vedasi *ex multis*: F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, cit.; P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it.*, 4, 2018, 5 ss.; F. Balaguer Callejon, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in Nico A., Luchena G., *Lo Stato sociale sub condizione quale esito delle politiche finanziarie: le raccomandazioni europee per l'inclusione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2018, 249 ss.; A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione Europea*, Napoli, 2016; F. Losurdo, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita dell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; S. Gambino, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, 5, 2015; E. Catelani, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in E. Catelani, R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2015, 17 ss.; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014; F. Balaguer Callejon, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014; R. Miccù, D. Siclari, *Advanced law for economics. Selected essays*, Torino, 2014; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2013;

²⁹ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 25 ss.

SARS-CoV-2 sulle economie dei Paesi europei è costituito dal *Next Generation EU – NGEU*³⁰ con il quale l'Unione europea si è impegnata a raccogliere sui mercati finanziari 672,5 miliardi di euro, da destinare annualmente ai vari Stati membri fino al 2026.

L'Italia è lo Stato membro dell'Unione che beneficerà maggiormente del fondo *Next Generation EU* poiché destinatario di ben 206 miliardi di euro che verranno erogati sotto forma di prestiti e trasferimenti in seguito alla presentazione, da parte appunto dell'Italia, del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* avvenuta nella primavera del 2021 che si propone di intervenire su tre assi strategici suddivisi in 6 Missioni: 1. Digitalizzazione innovazione e competitività, 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

Dunque in base alle linee programmatiche di intervento previste dal piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata, in pratica, dal PNRR sembra che possa emergere un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana che, come si è detto, deve essere letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà e di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, della stessa. Tali principi, a cui va aggiunto quello lavorista previsto dall' art. 4 rappresentano, peraltro, il fondamento dei diritti sociali e dei rapporti economici delineati, rispettivamente, nei titoli II e III della Parte Prima della Costituzione³¹.

L'Unione europea indirizza il proprio intervento, principalmente, a sostegno della transizione verde e digitale che rappresentano a tutti gli effetti il motore che dovrebbe sostenere la spinta propulsiva per lo sviluppo dell'economia, anche sulla scia degli effetti prodotti dall'intervento pubblico che testimonia una nuova logica di governance economica europea palesemente diversa rispetto al passato.

A tal riguardo, infatti, è bene precisare che l'intervento sovranazionale si basa, fondamentalmente, sui pilastri classici dello Stato sociale quali salute, istruzione, lavoro e formazione. Questo cambio di prospettiva rappresenta, senza alcun dubbio, il punto di svolta nell'approccio dell'Unione europea alla tutela del welfare ed alla coesione sociale temi rispetto ai quali gli Stati, fino a questo momento, avevano affrontato autonomamente.

In tal modo, pertanto, cominciano ad essere perseguiti anche a livello europeo obiettivi previsti dalla nostra Costituzione, che trovano la loro essenza nei principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale. Alla luce di questo nuovo panorama, pertanto, il PNRR va considerato non solo come una misura di rilevante entità dal punto di vista economico, ma anche come un intervento che assume importanza dal punto di vista costituzionale anche tenendo conto di un aspetto, ossia quello che per la prima volta gli Stati membri hanno optato per una forma di condivisione del debito con un organo sovranazionale rappresentato dalla Commissione europea³².

Tali scelte compiute a livello sovranazionale in occasione della crisi pandemica da *SARS-CoV-2* testimoniano un vero e proprio cambio di paradigma sul piano costituzionale ed economico, dato che l'Unione europea, contrariamente a quanto accaduto in occasione della

³⁰ Il *Next Generation EU*, meglio noto in Italia con i nomi informali di *Recovery Fund* o *Recovery Plan*, o, a volte, di Fondo europeo per la ripresa, è un fondo dal valore di 750 miliardi di euro approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia da *SARS-CoV-2*.

³¹ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 27 ss.

³² Il ruolo della Commissione è quindi destinato ad espandersi poiché nell'applicazione del *Next Generation EU* viene posta al centro di meccanismi di spesa (i trasferimenti agli Stati), quanto della raccolta delle risorse e l'emissione di debito europeo. In generale sul ruolo della Commissione nell'indirizzo politico europeo, nelle fasi emergenziali e non, si veda, da ultimo, E. Gianfrancesco, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Dir. e soc.*, 1, 2021, 1 ss.

crisi economica del 2008, ha deciso di farsi carico dei costi che comporterà la ripresa da tale periodo finanziando con il debito i necessari investimenti sul piano economico e sociale facendo ricorso, pertanto, ad un strumento utilizzato fondamentalmente dall'intervento statale per sostenere la ripresa economica, anche se in parte, considerato che il 50% degli investimenti saranno prestati dagli Stati membri e quindi che dovranno essere restituiti.

4. Il ritorno dello Stato «interventista»? Un cambio di paradigma dopo la crisi pandemica e l'avvento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le considerazioni appena effettuate offrono l'occasione per riflettere sul fatto che la pandemia da SARS-CoV-2 e la parallela crisi economica che ne è seguita rappresentano il momento che segna il declino della globalizzazione neoliberale ed il ritorno all'intervento pubblico nell'economia, a riprova di tale cambio di paradigma basta pensare che il tritico di obiettivi che ha ispirato la politica economica negli scorsi decenni che si fondava sull'apertura dei mercati, sul ritiro dello Stato e sulle privatizzazioni, è gradualmente scomparso dall'agenda politica e governativa degli Stati³³.

Tuttavia il preponderante avanzare della tecnocrazia europea definita da parte della dottrina con l'espressione «tecnocrazia della crisi» si accompagna ad una radicale «spoliticizzazione» dei nostri sistemi costituzionali anche alla luce del modo di fronteggiare, soprattutto a livello sanitario, la crisi pandemica³⁴.

Le prime criticità nella gestione della crisi pandemica sono emerse verso la fine del 2020 quando con l'arrivo delle prime dosi di vaccini Pfizer-BioNTech e l'organizzazione del V-days si percepiva un clima di grande collaborazione fra Stati membri ed Unione Europea che riecheggiavano anche nelle stesse parole del Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen che in varie occasioni ha ribadito l'impegno europeo nella lotta comune al nemico invisibile.

Tuttavia tale clima idilliaco è durato ben poco anche in considerazione del fatto che, con il crescere dei timori dei vari Stati membri che assistevano impotenti ad una campagna di vaccinazione lenta, disorganizzata ed impotente al cospetto del preoccupante evolversi delle varianti del virus, è stato possibile assistere all'impotenza europea che ha fatto emergere l'incapacità delle sue tecnocrazie anche alla luce del diverso approccio alla campagna di vaccinazione da parte dei singoli Stati.

La situazione cominciò a precipitare al cospetto di un'opinione pubblica preoccupata soprattutto dei ritardi e degli scarsi approvvigionamenti di vaccini anche alla luce delle confuse notizie sugli accordi intercorsi fra l'Unione europea e le case farmaceutiche³⁵.

In questa occasione, infatti, è emerso in modo macroscopico l'enorme differenza nella gestione della politica dei vaccini da parte dell'Unione europea rispetto a quei Paesi definiti come pragmatici (Usa, Gran Bretagna, Israele) che hanno adottato politiche protese al raggiungimento del risultato finale a dispetto dell'approccio mostrato dai Paesi membri dell'Ue che sono stati coinvolti in procedure complesse che, se da un lato hanno sensibilmente ridotto il rischio di arbitrio, d'altro lato hanno notevolmente allungato i tempi³⁶.

³³ G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, cit.

³⁴ A. Algostino, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di covid-19. Tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021.

³⁵ A. Cantaro, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, cit.

³⁶ A. Cantaro, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, cit. Il significato normativo di questa opinabile difesa d'ufficio è chiaro. La Commissione – si è detto – ha proposto la creazione di un'agenzia, la Hera, che faccia un po' il lavoro che fa la Barda - *Biomedical Advanced Research and Development Authority*, negli Usa. Ma fintanto che l'Ue non aderirà all'approccio pragmatico degli Usa, gli europei non riusciranno a far fronte

Per superare questa situazione l'Unione europea ha adottato una serie di interventi che rientrano nel quadro delle sfide (sanitarie, geo-economiche, geopolitiche) che la lotta alla pandemia pone quotidianamente, dando via ad un obbligo vaccinale su scala europea che non ha eguali e che ha guadagnato svariati consensi tanto da stimolare discussioni sul tema dei principali Stati membri³⁷.

Proprio attraverso tale obbligo, pertanto, è stato possibile avviare un confronto sulla necessità di ricorrere ad un approccio pragmatico della crisi che ha visto partecipi le istituzioni sovranazionali e i diversi Stati membri³⁸.

Rispetto al passato, quindi, anche la politica per affrontare la campagna di vaccinazione ha rappresentato per l'Europa tutta l'occasione per rivendicare una propria autonomia strategica soprattutto alla luce del pericolo che la crisi pandemica potesse offrire la possibilità a Paesi terzi di acquisizioni dei maggiori *asset* industriali degli Stati membri, per scongiurare tale eventualità, quindi sono state adottate misure protettive al fine di adottare strategie funzionali alla loro protezione³⁹. Alla luce delle riflessioni effettuate in occasione del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, a distanza di pochi mesi e precisamente nel mese di ottobre, l'autonomia strategica ha rappresentato uno degli obiettivi fondamentali perseguiti dall'Ue⁴⁰.

L'autonomia strategica rivendicata dall'Europa, tuttavia, non rappresenterà la fine della globalizzazione, ma ne metterà sicuramente in discussione i suoi presupposti ideologici quali l'apertura dei mercati ed il continuo ricorso alle privatizzazioni, che avevano già manifestato qualche cedimento già prima dell'avvento della crisi pandemica⁴¹.

In realtà, temi come quello della globalizzazione, dell'apertura dei mercati e della loro interdipendenza non scompariranno definitivamente ma dovranno essere ricalibrati alla luce

efficacemente alle inedite sfide del mondo globalizzato quali, appunto quella del contrasto alle epidemie e alle pandemie. Gli Stati Uniti – si rivela – hanno raggiunto obiettivi notevolissimi in termini di ricerca scientifica in una maniera che a noi europei appare disinvolta. Hanno messo sul tavolo cifre molto alte; identificato gli obiettivi della ricerca; creato delle organizzazioni ad hoc per raggiungerli; messo a capo di queste scienziati/manager di livello altissimo, dando loro grandissima discrezionalità su come utilizzare i fondi. E ciò è accaduto anche nel campo dei vaccini, ove gli Usa partivano avvantaggiati per il lavoro fatto da anni dalla *Barda* (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*). Poi, a inizio 2020, gli Usa hanno creato la *Warb Speed* con a capo il generale responsabile della logistica dell'esercito americano. L'organizzazione ha creato una struttura per gestire e inoculare le migliaia di volontari necessari per i trials, supportato il sistema delle aziende nella produzione di vaccini e nel loro infialamento. A inizio 2021 *Warb Speed* aveva speso 18 miliardi di dollari. La Ue 2,7 miliardi di euro. I Paesi «pragmatici» hanno sollevato le ditte produttrici da ogni responsabilità per gli effetti collaterali dei vaccini. La Ue ha rifiutato di prendere una decisione simile e, nel caso di AstraZeneca, ha accettato di rimborsare alla ditta solo le somme che fosse eventualmente condannata a pagare dai tribunali.

³⁷ Sul fronte dell'approvvigionamento il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha annunciato nel corso del Consiglio Europeo del 25 marzo 2021 azioni legali contro le case farmaceutiche che non rispetteranno gli impegni (il riferimento è ad AstraZeneca), auspicando, altresì, «reciprocità e proporzionalità» del meccanismo sull'export (un invito al Governo di Boris Johnson a esportare verso l'Europa, come fatto dai paesi dell'Ue verso il Regno Unito) Le parole più dure sono state quelle pronunciate dal presidente del Consiglio italiano «i cittadini europei hanno la sensazione di essere stati ingannati da alcune case farmaceutiche per il quale restare fermi e non prendere provvedimenti sarebbe difficile da spiegare», annunciando pieno sostegno alla stretta del meccanismo sulle esportazioni. Del resto il Governo Draghi aveva già bloccato un lotto dei vaccini di AstraZeneca, ritrovati nello stabilimento della Catalent, ad Anagni, 'applicando' il regolamento europeo sulle esportazioni. Cfr. A. Cantaro, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, cit.

³⁸ J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2013.

³⁹ N. Verola, M. Zaccagnino, *Riflessioni sul concetto di autonomia strategica europea*, in *ASTRID Rassegna*, 17, 2020.

⁴⁰ A. Cantaro, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, cit.; F. Brugnoli, *Alla ricerca dell'autonomia strategica europea*, in *Centro studi sul Federalismo*, Commenti, 198, 2 novembre 2020.

⁴¹ F. Galgano, *Diritto dell'Economia*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento, 1989.

degli effetti prodotti dalla pandemia frutto anche di fenomeni come la deforestazione, la perdita di *habitat* naturale, la sensibile riduzione di biodiversità, tutti elementi che hanno determinato un preponderante sovraccarico degli ecosistemi.

E' evidente, pertanto, che al cospetto di tali fenomeni lo sviluppo e la globalizzazione devono cambiare volto, così come deve cambiare volto lo Stato non essendo più conciliabile un suo arretramento. Occorre, invece, sostenerne le scelte strategiche che i singoli Stati membri e le istituzioni europee dovranno adottare per affrontare sfide di tipo collettivo⁴².

E' necessario, pertanto, che l'Unione europea risponda in maniera coesa in quanto i suoi concorrenti non esitano a mettere sul piatto della bilancia tutto il peso delle rispettive autorità pubbliche per assicurare un vantaggio competitivo delle proprie imprese. Un approccio mercantilista che poggia su una scala di valori spesso diversa da quelli europei (standard qualitativi, sociali e ambientali delle produzioni) e che pone con forza il tema della difesa delle imprese europee, con una declinazione sia securitaria (tecnologie strategiche) sia economica (presidio delle quote di mercato) sia sociale (difesa dell'occupazione e del *welfare*)⁴³.

5. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico sull'economia. Le riflessioni effettuate nel paragrafo precedente hanno evidenziato, pertanto, come a fronte della crisi pandemica sia radicalmente mutato l'approccio dell'Unione europea alla politica economica, di conseguenza, cambiando il contesto che, rispetto al passato, sostiene la necessità dell'intervento pubblico nell'economia, occorre ora effettuare alcune riflessioni anche per comprendere in che modo tale intervento possa essere possibile alla luce non solo dei principi della nostra Costituzione, ma soprattutto dei nuovi interventi sovranazionali⁴⁴.

Occorre chiarire, fra l'altro, che le nuove forme di intervento sull'economia dovranno tener conto che lo stesso non coinvolga solo il nostro Paese ma anche tutti i principali Paesi europei alla luce degli effetti prodotti dalla crisi pandemica sull'economia europea⁴⁵.

Gli Stati membri, a sostegno dell'importanza dell'intervento pubblico nell'economia, perseguono obiettivi comuni quali sostenere la coesione sociale e la tenuta dello Stato sociale e tutelando, d'altro canto, l'iniziativa economica privata⁴⁶.

I vari Paesi hanno effettuato scelte diverse: infatti mentre la Spagna si è concentrata sull'adozione di misure in grado di garantire la sicurezza sociale, la Germania invece ha adottato misure protese alla salvaguardia delle attività imprenditoriale ed al rilancio dei consumi, ed ancora la Francia ha predisposto misure di sostegno indirizzate alle generazioni future⁴⁷.

Nell'ambito di tale contesto, ove assumono importanza sia l'utilità sociale dell'intervento

⁴² A. Cantaro, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, cit.

⁴³ N. Verola, M. Zaccagnino, *Riflessioni sul concetto di autonomia strategica europea*, cit.

⁴⁴ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 34 ss.

⁴⁵ Per un approfondimento in chiave comparata delle misure adottate in risposta alla crisi da parte dei principali Paesi europei si rinvia a C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei dritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista Aic*, 1, 2021, 237 ss.

⁴⁶ Sulla relazione tra la solidarietà ed il PNRR si veda, da ultimo, G. Comazzetto, *La solidarietà europea dalle origini al Next Generation EU*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023.

⁴⁷ In Francia l'adozione di politiche sui giovani si è giustificata in ragione del fatto che questi ultimi sono stati individuati tra i soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze della crisi pandemica per quanto concerne il loro inserimento nel tessuto sociale ed economico. Il piano *1 jeune, 1 solution* adottato dal Governo francese per agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani ed il compimento di percorsi di formazione professionale rientra tra le misure non riconducibili ad azioni di risposte immediate contro la crisi ma che sono destinate a produrre i loro effetti nel lungo periodo.

pubblico che la tutela dell'iniziativa economica privata, va collocata la norma costituzionale che rappresenta il pilastro della nostra Costituzione economica, ossia l'art. 41 che contiene alcuni principi cardine come quello della libertà dell'iniziativa economica, utilità sociale ed intervento pubblico finalizzato ad orientare l'attività economica a fini sociali⁴⁸.

In realtà, come evidenzia parte della dottrina, l'approccio al tema dell'intervento dello Stato nell'economia deve essere ricondotto alla pluralità di significati che assume l'art. 41 Cost. tenendo conto, fra l'altro, che dopo l'avvento della pandemia è stata notevolmente limitata la libertà di iniziativa economica privata⁴⁹ anche per far fronte allo stato di emergenza⁵⁰.

In questo contesto, infatti, proprio la normativa emergenziale adottata ha determinato una considerevole compressione della libertà di iniziativa economica privata, che tenendo conto di quanto disposto dalla Costituzione non può svolgersi in contrasto con due limiti fondamentali previsti proprio dall'art. 41 della stessa, ossia quello dell'utilità sociale e della sicurezza, intesa come ordine pubblico.

Durante la pandemia, infatti, la valutazione di tali limiti è stata molto più accurata confluendo in una serie di restrizioni disposte alla luce dell'evoluzione dell'emergenza sanitaria che, di fatto, imponeva un'attenta valutazione del rispetto del limite della sicurezza soprattutto durante la fase emergenziale, invece il limite dell'utilità sociale possiede una dimensione più strutturale e appare destinato a rimanere un riferimento essenziale per il decisore pubblico anche negli anni successivi alla fine dell'emergenza sanitaria poiché, come si è già rilevato, gli effetti della pandemia sullo stato dell'economia potrebbero prorogarsi a lungo⁵¹.

6. L'art. 41 Cost. Falsa interpretazione? L'accenno all'art. 41 Cost. avvenuto nel paragrafo precedente necessita qualche maggiore riflessione in merito al rapporto fra libertà di iniziativa economica privata e pubblica, poiché tale disposizione è la sintesi di due distinti articoli del progetto di Costituzione che esprimevano le diverse impostazioni relativamente all'attività

⁴⁸ Sul rapporto tra i tre commi che compongono l'art. 41 si rinvia alla classica dottrina sul tema ed in particolare ad C. Esposito, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1962, 37 ss.; Di recente F. Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in *Diritto e Società*, 3-4, 2009, 373-402.

⁴⁹ Sui limiti alla libertà di iniziativa economica dell'art. 41 Cost. e sulla loro interpretazione da parte della Corte costituzionale si rinvia a M. Luciani, *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 1981.

⁵⁰ M. Cecchetti, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista Aic.*, 4, 2020. Come mette in evidenza l'Acciaola in una situazione di manifesta gravità e imprevedibilità legata all'emergenza pandemica, sembra francamente impossibile negare che nel caso di specie sussistesse senza ombra dubbio l'esigenza di comprimere alcune libertà fondamentali, quali quella della circolazione, quella di riunione (anche in luoghi privati) o, ai fini che qui strettamente interessano, quella di iniziativa economica privata, in vista, innanzitutto, della tutela della salute e dell'incolumità pubblica. Ciò significa che tanto gli atti di rango primario, quali i decreti legge, quanto le fonti *extra ordinem* di rango secondario, quali i d.P.C.M. che, in attuazione dei primi, si sono susseguiti e sovrapposti nel corso della fase più acuta dell'emergenza laddove hanno compresso la libertà di cui all'art. 41 Cost., lo hanno fatto senz'altro a tutela di beni e finalità che la stessa Costituzione individua espressamente quali possibili cause di limitazione di tale libertà. In tema di analisi della normativa emergenziale vedasi A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online*, 3, 2021; A. Riviezzo, *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2021, 129 ss.; A. Barone, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2020; P. Pulsoni, *L'intervento dello Stato nell'economia ai tempi del Covid-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020; G. De Giorgi, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 207-214. Si veda altresì l'intero numero dedicato della Rivista *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2020 con i contributi di G. Corso, L.R. Perfetti, A. Schiavello, G. Tropea, F. Follieri, M. Trimarchi, M.C. Cavallaro, F. Marone, V. Di Capua, I. Romano, S. Palumbo, M. Baldari, C. Marchese, C. Acocella.

⁵¹ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 37 ss.

economica⁵².

La norma costituzionale in questione, pertanto, cerca di comporre visioni diverse in merito al ruolo dello Stato nell'economia e può essere interpretata in modo distinto a seconda del fatto che si decida di privilegiare la libertà di iniziativa economica privata o l'intervento pubblico in economia finalizzato alla tutela dell'utilità sociale.

L'interpretazione dell'art. 41 Cost. ha dato vita ad approcci discordanti sul fatto di come la norma faccia riferimento sostanzialmente ad un sistema di economia mista che, se per un verso, riconosce la libertà di iniziativa economica privata, d'altra parte evidenzia come la stessa non possa svolgersi in contrasto con i limiti previsti dal secondo comma, in primo luogo con quello dell'utilità sociale, richiedendo, l'intervento pubblico, nel momento in cui sia necessario coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata.

Tuttavia proprio la tutela della concorrenza, da considerarsi come uno degli obiettivi perseguiti dagli interventi comunitari che si sono succeduti prima e dopo l'avvento della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, assumono notevole importanza nel testo di diverse sentenze della Corte costituzionale, ove, fra le più rilevanti, va citata la sentenza n. 14/2004 che ha precisato «come la tutela della concorrenza può ricomprendere interventi pubblici diretti a sostegno delle imprese e della produzione poiché costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione ripristino di un equilibrio perduto, ma anche un'accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali»⁵³.

La Corte costituzionale, pertanto, evidenzia che la tutela della concorrenza passa anche attraverso l'intervento pubblico nell'economia che è sempre legato a finalità sociali ed è

⁵² Come noto l'articolo 41 Cost. non è che il risultante finale di un acceso dibattito testimoniato dalla redazione, in sede di III Sottocommissione, di due distinti articoli (artt. 37 e 39) espressivi di due diverse visioni del ruolo dello Stato nell'economia, alle quali erano collegate differenti opinioni circa la qualificazione dell'iniziativa economica privata e la definizione degli ambiti d'intervento pubblico: l'una (espressa dall'art. 37) volta a configurare l'attività economica come interamente finalizzata all'esclusivo perseguimento del benessere collettivo e dunque funzionalizzabile a fini sociali; l'altra (contenuta nell'art. 39), viceversa volta a riconoscere l'iniziativa economica privata come libera ed impedire però che essa potesse recar danno all'utile pubblico. Per un approfondimento sul punto si rinvia a: L. Giannini, *Note sul dibattito della Costituente sulla costituzione economica*, in *Dir. pubb.*, 3, 2000, 919 ss.; G. Amato, *Il mercato della Costituzione*, in *La Costituzione economica* (Ferrara, 11-12 ottobre 1991), Padova, 1997; Recentemente cfr. A. Coiante, *Le potenzialità concorrenziali nascoste dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, 6, 2020.

⁵³ Corte cost., sentenza n. 14/2004, di rilievo assoluto in tema di tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V del 2001, sui cui si rinvia a L. Cassetti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 5, 2004; F. Pizzetti, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Forum di Quaderni Cost.*, 2004; nonché di recente L. Cassetti, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale a distanza alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 153 ss. ove l'autore, riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 14/2004, evidenzia che «alla base della preoccupazione della Corte vi era la necessità di ribadire il senso ed il valore dell'intervento pubblico statale nei rapporti economici, rispetto a un riparto di competenze lacunoso al punto tale da non aver fatto alcun cenno alle funzioni statali in materia di politica industriale né all'unità economica ovvero alle scelte per garantire lo sviluppo economico uniforme ed equilibrato, quella dilatazione della nozione (comprensiva di tutte le misure per la tutela e la promozione della concorrenza dello Stato a intervenire per ridurre squilibri, favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo ovvero instaurare/ripristinare assetti concorrenziali. In questa decisione la Corte si è però preoccupata di fornire un metro di valutazione in ordine alla effettiva proporzionalità dell'intervento pubblico, proponendo uno schema di sindacato di ragionevolezza che sarebbe servito a verificare di volta in volta la rilevanza macroeconomica dell'intervento statale e stabilire se vi fossero le premesse per adottare misure specifiche di rilevante entità purché idonee ad incidere sull'equilibrio economico generale».

imprescindibile in ogni forma di interpretazione della norma costituzionale in questione⁵⁴.

Riguardo all'approccio interpretativo della norma costituzionale in questione, nel corso dei decenni, si è assistito in una prima fase ad un processo di valorizzazione del principio previsto dal primo comma dell'art. 41 che promuove la libertà di iniziativa economica privata, mentre dopo l'avvento della crisi economico-finanziaria del 2008 è stata sostenuta maggiormente la dimensione sociale dell'art. 41 Cost.

Solo con l'avvento della pandemia invece è stato possibile assistere ad un recupero dell'importanza dell'intervento pubblico nell'economia fondato sulla nozione di utilità sociale e uguaglianza sostanziale, (re)introducendo principi come quelli della priorità del «sociale» rispetto all'«individuale», della eguaglianza sostanziale, della speciale tutela del lavoro inteso peraltro anche come dovere sociale, della tutela delle componenti più deboli della società e della esigenza di assicurare un minimo di diritti sociali comuni a tutti, dell'economia mista e dell'intervento dello Stato nella gestione economica per conciliare le esigenze della produzione con quelle della giustizia distributiva, della cooperazione capitale-lavoro⁵⁵. Infatti il riferimento all'utilità sociale dell'art. 41, a parere di parte della dottrina, persegue come finalità il progresso materiale di tutti in condizioni di eguaglianza⁵⁶.

Alla luce di tali riflessioni, maturate anche a fronte dei vari interventi della Corte costituzionale⁵⁷, è emerso che non si è mai assistito ad un allontanamento dall'indirizzo che favorisce l'intervento pubblico nell'economia, anche alla luce del fatto che durante la pandemia il limite dell'utilità sociale nella libertà di iniziativa economica privata ha conosciuto una nuova centralità, ed è sicuramente indirizzato ad acquisire nuovi significati anche in ragione delle nuove esigenze rappresentate proprio da tale fase.

A conferma dell'intervento dello Stato nell'economia vale la pena ricordare che nel corso

⁵⁴ Sulla tutela statale della concorrenza Cfr. Corte Cost., sentenza n. 16/2021.

⁵⁵ Pare essere ritornati alla Costituzione di Weimar, per lungo tempo vero prototipo di Costituzione economica. Non è possibile in questa sede soffermarsi sul dibattito nella dottrina tedesca sul rapporto tra costituzione economica e costituzione politica nella Repubblica di Weimar. Così, pur ravvisandosi da una parte della dottrina in disposizioni del Capo V della Parte II, Capo espressamente dedicato alla «vita economica», il fondamento ideale della costituzione economica, vi era anche chi caratterizzava piuttosto lo Stato come «Stato economico», negando quindi alla costituzione statale il carattere di costituzione economica: cfr. C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, Milano, 1981. Nella nostra dottrina, sulla disciplina della vita economica in generale nella Costituzione di Weimar, si veda lo scritto di C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Roma, 1946, 162-165. Per successivi studi sulla Costituzione di Weimar v. T.E. Frosini, *Sovranità e Costituzione nella dottrina di Weimar*, in *Il Politico*, n. 1, 1996; ID., *La terribile Costituzione di Weimar*, in *Nuovi Studi politici*, 1, 1999.

⁵⁶ V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 243 ss.

⁵⁷ Per una ricostruzione dell'importanza dell'intervento pubblico nell'economia, si segnala la Corte cost., sentenza n. 200/2012 ove la Corte ha evidenziato che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. Il principio della liberalizzazione, a giudizio della Corte preclude a una razionalizzazione della regolazione che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentt. n. 247 e 152 del 2010, n. 167/2009 e n. 388/1991). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di «ri-regolazione» tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere valorizzando le proprie risorse e competenze. Sulle liberalizzazioni ed il rapporto con la Costituzione Cfr. M. De Benedetto, *Le liberalizzazioni e la Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 171-172, 2011, 209.

degli anni lo Stato non ha mai abbandonato il suo ruolo di azionista di impresa ed a riprova di tale scelta basta pensare al ruolo esercitato mediante la Cassa Depositi e Prestiti – CDP che ha contribuito a delineare un nuovo modello di Stato imprenditore, in grado di essere compatibile non solo con il diritto dell'Unione europea, ma soprattutto con le esigenze di risanamento dei conti pubblici⁵⁸.

Il ruolo importante assunto dallo Stato si evince, infatti, anche dall'acquisizione di partecipazioni statali in alcune importanti aziende strategiche da parte dello Stato attraverso l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti; basta pensare, infatti, che proprio attraverso l'intervento di quest'ultima è stato possibile proteggere adeguati livelli occupazionali di alcune imprese durante gli anni della crisi economica⁵⁹.

La Cassa Depositi e Prestiti si presenta come una società dal patrimonio diversificato che permette allo Stato di essere presente in molteplici ambiti produttivi. Le caratteristiche da essa assunte nel tempo hanno consentito al legislatore di adottare delle forme di intervento allo scoppio della crisi pandemica che hanno finito per accentuare ulteriormente il ruolo dello Stato imprenditore mediante nuove forme di sviluppo e sostegno economico⁶⁰.

L'art. 41 Cost. deve essere letto ed interpretato collocandolo nel contesto attuale anche al fine di allargare il suo originario campo di azione confrontandolo con i temi della transizione ecologica e digitale al centro del Piano *Next Generation EU*, e dettagliatamente declinati anche all'interno del *PNRR*.

In questo modo è possibile giungere alla conclusione che gli stessi temi, e cioè quello della transizione ecologica e digitale possono divenire opportunità di sviluppo che permettono anche una estensione della portata applicativa della norma costituzionale che ha dato vita ad una proposta di riforma conclusasi con l'avvento della l. cost. n. 1/2022⁶¹ che modifica l'art. 9 Cost. ed il c. 2 dell'art. 41.

Attualmente, quindi, l'esercizio della libertà di iniziativa economica privata è condizionata oltre al rispetto del limite dell'utilità sociale anche al divieto di recare danno alla salute ed all'ambiente.

Ma occorre anche individuare una possibile concezione di democrazia che si adatti all'asimmetrica ripartizione di poteri sovrani tra Stati membri e Unione, attraverso una risistemazione delle competenze e della titolarità dell'azione politica, che possa garantire soprattutto i termini della protezione sociale, così come dettata dagli ordinamenti

⁵⁸ Sul tema si rinvia a G. Mulazzani, *La cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna, 2023; A. Maltoni, V. Donativi, *Cassa Depositi e Prestiti. Profili giuridici I rapporti con il MEF - Le proteiformi qualificazioni - Il Patrimonio Rilancio*, Torino, 2021; P. Bricco, *Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni*, Bologna, 2021; A. Pisaneschi, *La Cassa Depositi e Prestiti: le recenti mutazioni e le problematiche del coinvolgimento nel turnaround industriale*, in *Riv. della regolazione e dei mercati*, 1, 2021, 92 ss.; M. De Cecco, G. Toniolo, *Storia della Cassa Depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Roma-Bari, 2014; S. Battilossi, *La nuova Cassa depositi e prestiti*, in *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Bari, 2013; Sulle possibili analogie tra CDP e IRI si veda A. Donato, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2, 2015, 367 ss.

⁵⁹ F. Bassanini, *La politica industriale dopo la crisi. Il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti*, in *Astrid Rassegna*, 7, 2015.

⁶⁰ F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 45 ss.

⁶¹ Cfr. l'art. 2 della Proposta di legge costituzionale, approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 9 giugno 2021 recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* (Atti Camera dei deputati n. 3156). In seconda deliberazione, il 3 novembre 2021, il testo è stato approvato dal Senato con maggioranza superiore ai due terzi. La proposta di legge costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, infine, è stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati l'8 febbraio del 2022 con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

costituzionali degli Stati membri⁶².

La diretta applicabilità della normativa europea nonché la prevalenza della stessa sulle norme di diritto interno all'insegna delle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost., e l'interpretazione evolutiva dell'art. 41 Cost., hanno fatto sì che potesse essere pienamente abbracciato il radicale cambiamento del modo di concepire ed interpretare l'intera Costituzione economica. Tale integrazione è stata poi consacrata anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha reso sicuramente più consistente la garanzia della libera concorrenza nel nostro ordinamento costituzionale⁶³.

La Costituzione è riuscita ad avere quel ruolo che le è proprio, ossia di essere «un ponte lanciato verso l'avvenire», in grado di dispiegare le sue nascoste (e non previste) potenzialità⁶⁴. Il senso delle disposizioni costituzionali, infatti, risiede interamente nel modo in cui vivono. A differenza di quanto avviene alla legge, il cui senso si compie nel modo in cui essa dispone, le norme costituzionali sono fondamentali, poiché non esauriscono mai il loro significato: la Costituzione, prima ancora di articolarsi in enunciati che esprimono vere e proprie regole o norme, contiene principi, che sono cosa ben diversa dalle regole⁶⁵. Per tale ragione non si può pensare che lo schema contenuto all'art. 41 possa esprimere una regola univoca e ben definita. L'art. 41 riflette un principio, non una regola, e il principio costituzionale non si impone alla realtà, come la volontà sovrana del legislatore, ma ne accompagna il corso operando dall'interno⁶⁶.

Il mercato non corrisponde ad un disvalore da contenere, tutelato solamente in quanto legato alla libertà politica, ma è un valore, seppur non unico né persuasivo, da lasciare sviluppare. La rilevanza che oggi hanno le libertà economiche, tuttavia, non sta a significare un qualche tipo di sovvertimento dell'ordine dei valori costituzionali o la rinuncia al legame con i valori sociali che ha da sempre permeato l'intera Costituzione economica. Restano intatte, infatti, l'invulnerabilità e l'inalienabilità dei valori di libertà, dignità, e sicurezza della persona umana

⁶² R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo programma?*, cit.

⁶³ A. Coiante, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, cit. Sul rilievo che tale riforma ha avuto nell'ambito della tutela della concorrenza v. M. D'Alberti, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Dir. amm.*, 4, 2004, 705 ss. Secondo l'A. il «nuovo» titolo V ha contribuito certamente a rafforzare la garanzia della concorrenza e del mercato, facendone un elemento fortemente unificante nel nostro sistema giuridico. Anzitutto per via del vincolo che in questa materia discende dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionale sulle leggi statali e regionali ed inoltre anche per via dell'attribuzione esclusiva alla legge statale di una materi-funzione trasversale come la «tutela della concorrenza». In tal modo le regole e il principio della concorrenza sono divenuti una sorta di «timone» della normazione economica statale e regionale.

⁶⁴ G. Ghidini, *Monopolio e Concorrenza*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, 793 ss.

⁶⁵ C. Mortati, *La Costituzione materiale*, ora in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, Milano, 1998; Id., *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. del dir.*, Vol. XI, Milano, 1971, 169; Id., *Brevi note sul rapporto tra Costituzione e potere politico nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, Milano, 1973, 82. Si veda anche M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007; A. Catelani, S. Labriola (a cura di), *La Costituzione materiale-Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001; M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989; G. Guarino, *Materia costituzionale, Costituzione materiale, leggi costituzionali*, in *Jus* 1946, 1997; Id., *I decreti delegati luogotenenziali: sulla normatività della Costituzione materiale*, in *Foro pen.* 1947, 105; C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984; Id., *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981.

⁶⁶ In tal senso A. Coiante, *Le potenzialità concorrenziali nascoste dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, cit.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, 121 ss.

enunciati dall'art. 41 Cost. (ed attorno ai quali ruota l'intera Costituzione) che costituiscono anche parte essenziale e qualificante sia della tradizione comune dei singoli paesi europei, sia dei principi cardine dell'Unione europea⁶⁷.

7. Gli interventi normativi italiani a seguito delle nuove prospettive dell'intervento pubblico sull'economia. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti. Ritornando al «nuovo» indirizzo eurounitario avvenuto a seguito della pandemia, il nostro Paese ha adottato disposizioni normative che denotano il cambio di paradigma evidenziato ed indicano una svolta di pensiero nelle politiche pubbliche economiche.

Nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi al Senato della Repubblica nel febbraio 2021 si legge che «Il settore privato deve essere invitato a partecipare alla realizzazione degli investimenti pubblici apportando più che finanza, competenza, efficienza e innovazione per accelerare la realizzazione dei progetti nel rispetto dei costi previsti».

Il dibattito ha fatto da sfondo agli interventi normativi che si sono succeduti a partire dal 2020 con il d.l. n. 181/2020, il d.l. n. 232/2020 e il d.l. n. 34/2020. Si tratta di interventi volti a garantire liquidità alle imprese, garantiti da una società controllata da CDP, ossia SACE - Servizi assicurativi e finanziari per le imprese. Le nuove norme delineano un ruolo strategico di CDP che rilascia delle apposite garanzie con il Governo che detiene per SACE poteri di direzione e controllo mediante il Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF ed il Ministero degli Esteri, che in alcuni casi si sostituiscono all'azionista di controllo. Tra le disposizioni del Titolo II, *Sostegno alle imprese e all'economia*, del citato d.l. n. 34/2020, vi è l'art. 27, «Patrimonio destinato», il quale ha introdotto un nuovo istituto giuridico, sul modello di quanto disciplinato dagli artt. 2447-*bis* e ss. c.c. Tale nuovo istituto dà la possibilità di istituire un fondo italiano pubblico-privato che, una volta individuate le priorità in Parlamento, operi con logiche privatistiche di investimento, analoghe a quelle delle società di gestione del risparmio private, ma gestito da CDP e da altri istituti finanziari⁶⁸.

Successivamente il d.l. n. 121/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 156/2021, ha previsto la possibilità per le amministrazioni pubbliche di avvalersi «direttamente della società Cassa depositi e prestiti Spa e di sue società direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività ad esse connesse, strumentali o accessorie»⁶⁹.

La CDP è stata dunque investita del ruolo di *advisor* non soltanto a livello nazionale, bensì anche a livello europeo, nell'attuazione del Piano *InvestEU*. È stato, infatti, sottoscritto il primo accordo, *Contribution Agreement*, nell'ambito del Polo di Consulenza *InvestEU* tra la Commissione e la CDP⁷⁰.

8. Profili problematici. Il PNRR costituirà l'asse portante degli investimenti pubblici e privati dei prossimi anni. Come abbiamo avuto modo di analizzare vi è e vi sarà un ruolo rilevante per CDP, oramai diventata una banca avente missione pubblica, sulla scia di quello che ha rappresentato nel nostro Paese la Cassa per le Opere Straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale – Cassa del Mezzogiorno, dopo la seconda guerra mondiale.

⁶⁷ A. Coiante, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, cit.

⁶⁸ M. Rispoli Farina, *La Cassa Depositi e Prestiti: intervento «spaziente» o «dinamico» a favore delle imprese?*, in *InnovazioneDiritto*, 4, 2022.

⁶⁹ Art. 10, c. 7-*quinquies*, d.l. n. 121/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 156/2021.

⁷⁰ G. Mulazzani, *La cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, cit.

Si tratterebbe, quindi, di un ritorno alla originaria missione ma con strumenti superiori. Lo Stato, diversamente dal passato, potrebbe organizzare le partecipazioni societarie al fine di perseguire obiettivi di sistema di lungo periodo ed il ruolo centrale lo avrebbe l'attribuzione ad un soggetto pubblico dell'elaborazione delle politiche pubbliche per obiettivi, la cui attuazione dovrebbe avvenire attraverso l'acquisizione di partecipazioni in imprese private. Questo consentirebbe di avere un rapporto anche formale tra lo stesso Governo ed il soggetto pubblico, così che le scelte di investimento della *holding* pubblica non siano dettate dal perseguimento di obiettivi di breve termine o meramente elettoralistici del ceto politico al potere in un dato momento⁷¹.

Questo in quanto ora la CDP agisce secondo una duplice modalità di intervento, da un lato sviluppa e attua interventi e progetti finanziati nell'ambito delle sei missioni in cui si articola il PNRR stesso, mentre dall'altro lato fornisce assistenza tecnica in qualità di *advisor* a tutte le amministrazioni pubbliche incaricate di attuarlo.

Ma CDP è una società legale⁷² vista la riforma avvenuta con l'art. 5, d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 326/2003, ed è a partecipazione maggioritaria dello Stato, il quale, attraverso il MEF, è chiamato ad esercitare non soltanto i poteri dell'azionista di controllo, ma anche un potere di indirizzo previsto dalla legge che può estrinsecarsi anche nell'adozione di direttive attraverso cui individuare obiettivi e finalità di carattere generale. Il fatto che alcuni dei componenti del Consiglio di amministrazione – CdA previsti dall'art. 15, c. 2, dello Statuto di CDP⁷³ debbano essere dirigenti statali titolari di organi di vertice del MEF, fa sì che il MEF è in grado di impartire indirizzi senza formalizzarli in specifici atti, il che rende poco trasparente non solo chi sia l'organo decisionale, ma anche la *ratio* di talune decisioni.

La specifica governance di CDP, nonché il potere di indirizzo attribuito al MEF dalla legge, consentono a quest'ultimo potenzialmente di orientare e condizionare l'assunzione delle decisioni più rilevanti della società. Detto potere di condizionamento, vista la mancanza di una formalizzazione delle manifestazioni di volontà connesse all'esercizio dei diritti dell'azionista, viene esercitato in modo informale, senza, dunque, assicurare la necessaria

⁷¹ A. Maltoni, V. Donativi, *Cassa Depositi e Prestiti. Profili giuridici I rapporti con il MEF - Le proteiformi qualificazioni - Il Patrimonio Rilancio*, cit.

⁷² Il termine «società legali» è stato coniato da C. Ibba, in *Le società «legali»*, Torino 1992, il quale, nell'individuare come criterio per selezionare l'oggetto della propria osservazione l'esistenza di uno statuto legale che qualificasse come società per azioni l'ente ad esso sottoposto, portò avanti l'analisi avente come obiettivo primario quello di valutare come la disciplina societaria di diritto comune fosse applicabile agli enti cui si riferivano specificatamente i vari statuti legali singolari. Sulle società pubbliche cfr. *ex multis* R. Miccù (a cura di) *Un nuovo diritto delle società pubbliche? Processi di razionalizzazione tra spinte all'efficienza e ambiti di specialità*, Napoli, 2019; M. Macchia, *Le società a partecipazione statale*, Napoli, 2015; R. Ursi, *Società ad evidenza pubblica: la governance delle imprese partecipate da Regioni ed Enti locali*, Napoli, 2013; M.G. Della Scala, *Società per azioni e Stato imprenditore*, Napoli, 2012; D. Così, *Enti pubblici. Organismi pubblici in forma privata, enti privati di rilievo pubblico*, Roma, 2009; G. Grüner, *Enti pubblici a struttura di Spa*, Torino, 2008; P. Pizza, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007; F. Goisis, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; F. De Leonardis, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000; M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica: il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, 1997; G. Rossi, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991.

⁷³ [...] «anche al fine di assicurare la conformità delle decisioni concernenti la Gestione separata [...] ai provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5, commi 3, 8 bis, 9 e 11 del decreto legge, il Consiglio di amministrazione è integrato dai membri indicati alle lettere c), d) e f) dell'art. 7, c. 1, della l. 13 maggio 1983, n. 197» [...]. Così come modificato nel febbraio 2023.

trasparenza dei processi deliberativi.

In ragione della particolare situazione di crisi economica indotta dalla pandemia da SARS-CoV-2 è stato potenziato il ruolo di CDP come Istituto Nazionale di Promozione. Si è stabilito, infatti, che le risorse del «Patrimonio Destinato» debbano essere impiegate da CDP «per il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano» e, attraverso la gestione di tale Patrimonio, «poss[a]no essere effettuati interventi relativi a operazioni di ristrutturazione di società che, nonostante temporanei squilibri patrimoniali o finanziari, siano caratterizzate da adeguate prospettive di redditività»⁷⁴.

Invero, anche prima del recente intervento legislativo era stata introdotta una deroga alla regola secondo cui CDP avrebbe potuto assumere partecipazioni soltanto in società di rilevante interesse nazionale, in condizioni di stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e che fossero caratterizzate da adeguate prospettive di redditività. In precedenza, infatti, l'art. 15, d.l. n. 133/2014, conv. dalla l. n. 164/2014, come mod. dall'art. 7, d.l. n. 3/2015, conv. dall'art. 1, c. 1, l. n. 33/2015, aveva autorizzato CDP a partecipare al capitale della società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione di imprese in crisi⁷⁵.

Risulta dunque chiaro che, a certe condizioni, CDP è chiamata a sostenere e rilanciare le imprese che costituiscono la parte più rilevante del tessuto produttivo italiano, quand'anche le stesse si trovino in temporanee situazioni di difficoltà.

Il coinvolgimento massiccio di società a partecipazione pubblica nell'espletamento e nell'attuazione gestionale delle funzioni amministrative richiama l'antica teoria dell'esercizio privato di funzioni pubbliche⁷⁶, laddove la qualifica privata per le società in questione attiene meramente ad un profilo soltanto formale, in quanto si tratta di società in controllo pubblico e, nel caso che stiamo analizzando in questo contributo, le funzioni pubbliche corrispondono all'attuazione del PNRR. Si tratta di esercizio di funzioni pubbliche attraverso moduli formalmente privatistici, ma sostanzialmente pubblicistici.

La Cassa Depositi e Prestiti costituisce sempre più il braccio economico, la struttura attraverso cui dare attuazione a politiche economiche ed industriali. In tale prospettiva, le scelte strategiche non possono continuare ad essere assunte senza una chiara presa di responsabilità politico e amministrativa, ovvero senza che il Governo sia chiamato ad esplicitare in via preventiva e in modo trasparente quali sono gli obiettivi da perseguire, indicandone i relativi strumenti, prendendosi la responsabilità politica delle scelte ed amministrativa degli atti compiuti così da garantire la necessaria trasparenza dei processi deliberativi.

9. Conclusioni. Quanto finora analizzato ed il cambio di paradigma delle politiche economiche pubbliche ci porta a domandarci se questo non sia solo dovuto alla necessaria risposta dell'Unione europea alla crisi pandemica o se è frutto di una nuova visione della

⁷⁴ Si v. l'art. 27, d.l. n. 34/2020, conv. dalla l. n. 77/2020.

⁷⁵ G. Mulazzani, *La cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, cit.

⁷⁶ Sul tema *ex multis* I. Piazza, *Soggetti privati e attività amministrativa: principi, regole e regime degli atti*, in R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, 2016, 487 ss.; S. Torricelli, *I contratti tra privati con funzioni di amministrazione pubblica*, in D. Sorace (a cura di), *Amministrazione pubblica dei contratti*, Napoli, 2013, 253 ss.; N. Pecchioli, *Soggetti privati ed esercizio di funzioni amministrative*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 611 ss.; E. D'Alterio, *L'esternalizzazione delle funzioni di ordine: il caso delle carceri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 4, 969 ss.; A. Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, *passim*; Id., *voce Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, 2007, 570 ss.

stessa sull'economia, che sarà dunque protagonista nei prossimi anni e sarà incentrata sull'intervento statale volto a preservare e/o aumentare il benessere sociale.

Ritornare infatti indietro sarebbe oggi impensabile e l'emergenza pandemica, nonché tale risposta europea, rappresentano certamente un'occasione straordinaria per rilanciare e sostenere il tessuto economico e sociale.

Per quel che concerne il nostro Paese non si può non notare, come abbiamo analizzato, il sempre più strategico ruolo che la CDP ha assunto sia sotto il profilo amministrativo sia sotto il profilo economico. Questa è forse l'occasione di ripensare tutte le partecipazioni pubbliche e stabilire formalmente un rapporto tra la gestione delle stesse ed il contesto politico istituzionale, in quanto, in questo momento, in mancanza di tale rapporto, viene meno la stessa credibilità dell'organizzazione statale di risposta a situazioni emergenziali, nonché di rilancio dell'economia.

Abstract. L'articolo analizza il rapporto tra il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* e la Costituzione, anche economica, ponendo la riflessione se mediante il Piano non siamo ritornati al modello dello Stato interventista. Lo studio cerca altresì di analizzare il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti, facendo emergere alcuni profili problematici.

Abstract. The article analyzes the relationship between the *National Recovery and Resilience Plan* and the Constitution, including the economic one, reflecting whether through the Plan we have not returned to the model of the interventionist State. The study also tries to analyze the role of Cassa Depositi e Prestiti, bringing out some problematic profiles.

Parole chiave. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Costituzione - Costituzione economica – Stato interventista – Unione europea.

Key words. National Recovery and Resilience Plan – Constitution - Economic Constitution – Interventionist State – European Union.