



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FILIPPO SCUTO

**NEXT GENERATION EU E RITORNO
DELLO STATO NELL'ECONOMIA:
QUALI PROSPETTIVE?**

Settembre 2023

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-809-69-06-4

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il lavoro si sofferma sulle recenti evoluzioni e sul ritorno dell'intervento pubblico nell'economia cercando di mettere in evidenza il ruolo decisivo esercitato dall'Unione europea (UE) con l'adozione delle misure in risposta alla crisi pandemica, prima fra tutte *Next Generation EU* (NGEU). Il che implica la necessità di affrontare il tema, da qui ai prossimi anni, tenendo sempre presente che quando si fa riferimento al ritorno dell'intervento pubblico si deve considerare non soltanto l'attore statale ma anche quello sovranazionale.

Dalle linee programmatiche di intervento nell'economia tracciate da NGEU sembra emergere, per la prima volta, un nesso significativo tra "Costituzione economica europea" e "Costituzione economica italiana" poiché queste forme di intervento pubblico sono indirizzate a un nuovo modello di sviluppo, legato alla riduzione delle diseguaglianze e alla tutela dei diritti sociali. Nel lavoro vengono indicate alcune nuove declinazioni di questo modello di intervento pubblico nell'economia che è anche legato alle dinamiche che si stanno sviluppando a livello globale, facendo riferimento al crescente ricorso al *golden power* e alla necessità di costruire una politica industriale europea. Da ultimo, si analizzano le incerte prospettive future per quel che concerne l'evoluzione del "modello" NGEU in Europa e le attuali criticità anche legate al processo di riforma del Patto di stabilità e crescita.

Keywords: Intervento pubblico nell'economia; *Next Generation EU* (NGEU); Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); Costituzione economica europea e nazionale.

Filippo Scuto è Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano.

E-mail: filippo.scuto@unimi.it

1. Le recenti evoluzioni dell'intervento pubblico nell'economia e il ruolo decisivo dell'UE • 2. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica europea e nazionale • 3. Alcune nuove declinazioni dell'intervento pubblico, tra crescente ricorso al golden power e necessità di una politica industriale europea • 4. Le incerte prospettive in un quadro europeo ancora in divenire.

1. Le recenti evoluzioni dell'intervento pubblico nell'economia e il ruolo decisivo dell'UE

Negli ultimi anni, il rapporto tra Stato ed economia è cambiato in maniera molto significativa secondo una logica del ritorno all'intervento pubblico¹ che, alla vigilia della pandemia, sembrava difficile ipotizzare in queste dimensioni. Un elemento preliminare altrettanto significativo da tenere in considerazione riguarda il fatto che sia stato l'intervento dell'Unione europea a contribuire in maniera decisiva a questa evoluzione.

Infatti, le solide basi su cui, per decenni, il processo di integrazione europea si è accompagnato a un costante e progressivo arretramento da parte dello Stato nel campo dell'economia sono state messe in discussione con l'avanzare della crisi sanitaria ed economica legata alla pandemia. Ad oggi, l'intervento pubblico in Europa è tornato prepotentemente in auge e pare poter segnare un significativo cambio di paradigma rispetto all'approccio con cui l'Unione europea ha tradizionalmente interpretato il ruolo dello Stato in economia.

Com'è noto, a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso il ruolo dello Stato nell'economia italiana 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 economica² e, *in primis*, all'art. 41 Cost., attraverso una particolare commistione di

¹ Recentemente, la rivista si è interrogata sulla questione del ritorno dello Stato in economia partendo da questo dato di fatto per comprenderne le possibili evoluzioni future, opportunità e limiti. Si rinvia ai saggi di impostazione multidisciplinare (economica, filosofica, storica) contenuti nel fasc. 2/2023 (aprile-giugno) della rivista, dal titolo "Serve più Stato?". Sulla questione si è soffermato anche Giuliano Amato e, a riguardo, si fa riferimento a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022. Per un tentativo di analizzare le ripercussioni sul piano costituzionale di questo mutato approccio, sia consentito il rinvio alle considerazioni "a caldo" contenute in F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022.

² Nell'ampia dottrina in materia, per un inquadramento costituzionale della Costituzione economica si rinvia, *in primis*, a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; ID., *Economia del diritto costituzionale*, in *Appendice al N.mo Dig. It*, Torino, 1988, 370 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011; ID., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1988, 370 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. Amato, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977, 209 ss.; ID., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 6 ss.; AA.VV., *La Costituzione economica*, Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 1997; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989; G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967; F. GALGANO, U. ROMAGNOLI, *La Costituzione economica*, Padova, 1977; G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; ID., *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, Numero

intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'IRI, il suo principale strumento di realizzazione³.

Del resto, il modello dell'azionariato di Stato e la stessa figura dell'ente pubblico economico avevano iniziato la loro parabola discendente già alla fine degli anni Settanta e ancora di più nel decennio successivo⁴. Progressivamente, infatti, andò ridimensionandosi la funzione propulsiva degli enti pubblici per l'economia italiana e, al tempo stesso, aumentò costantemente il ricorso al debito per finanziarne l'attività nel contesto di una gestione tutt'altro che trasparente delle risorse pubbliche impiegate a tale scopo. All'inizio degli anni Novanta, pertanto, l'azionariato di Stato e, più in generale, l'idea stessa di un ampio intervento pubblico nell'economia passarono dall'essere considerati come i fattori decisivi per il miracolo italiano a simbolo di inefficienza e mal funzionamento del sistema di economia sociale di mercato.

In questo percorso, un ruolo di primo piano venne svolto anche dall'Unione europea. Innanzitutto, gli influssi provenienti da Bruxelles nel quadro di un'economia di mercato orientata ai principi della tutela della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato mal si conciliavano con il modello italiano basato su un massiccio intervento pubblico nell'economia e su un sistema di impresa in parte caratterizzato da una commistione tra pubblico e privato. Inoltre, l'aumento pressoché incontrollato dell'indebitamento pubblico richiedeva un cambio di rotta poiché non era conciliabile con la nascente politica economica e monetaria europea, che imponeva come prima condizione agli Stati membri il mantenimento di finanze pubbliche in equilibrio e che andava nella direzione di un progressivo coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Dopo un ventennio, già la crisi finanziaria ed economica esplosa a partire dal 2008 aveva messo in discussione l'assetto della *governance* economica europea così come si era delineato e posto le basi per un ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia. Tuttavia, in quella circostanza prevalsero le politiche di *austerity* che, invece di orientare la risposta europea alla crisi sviluppando un sistema di welfare europeo e di solidarietà interstatale, hanno indirizzato gli Stati membri verso politiche di equilibrio di bilancio e contenimento della spesa⁵ che non sono comunque state in grado di favorire

speciale 5/2019, 7 ss.; ID., *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2021, 410 ss.

³ Per una ricostruzione di questo modello di intervento pubblico nell'economia si rinvia, tra i tanti, a 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 *Enciclopedia del diritto*, IV, 1959; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione - artt. 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; e, 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*, n. 21, 2020, 151 ss.

⁴ P. ARMANI-F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, cit.

⁵ Sugli effetti legati alla revisione costituzionale del 2012 relativa all'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, si rinvia, per tutti, a P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, pp. 455 ss.; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; T.F. GIUPPONI, *Articolo 81*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018; AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Napoli, 2012.

la ripresa e l'uscita dalla crisi e che, contemporaneamente, hanno comportato un aumento delle disuguaglianze e un significativo ridimensionamento dei sistemi di welfare nazionali⁶.

Dopo un decennio di grave crisi economica, il nuovo e ancor più grave *shock* sociale ed economico rappresentato dalla pandemia ha invece condotto verso un diverso percorso, che ha portato a cambiamenti di approccio significativi in tema di intervento pubblico nell'economia. Il nuovo impianto delineato dall'Unione europea per far fronte all'emergenza pandemica, peraltro, potrebbe condurre a un vero e proprio cambio di paradigma qualora venisse in qualche forma stabilizzato oltre la logica emergenziale.

In questa sede non ci si soffermerà sulle misure che ha adottato l'Unione per fronteggiare la crisi pandemica e sui loro effetti⁷. Quel che va messo in evidenza è che l'insieme di questi interventi – *Next Generation EU* (NGEU), *Sure*, la sospensione del Patto di stabilità e crescita e l'allentamento della disciplina degli aiuti di stato – possono essere interpretati nella chiave di un filo conduttore che riconduce alla solidarietà a livello europeo e a quella interstatale. Si tratta, infatti, di interventi finalizzati a dare concreta attuazione al principio della solidarietà interstatale che sino a quel momento non era riuscito ad affermarsi in maniera soddisfacente. Inoltre, le misure introdotte a livello europeo hanno consentito agli Stati membri di ripristinare un significativo intervento pubblico nell'economia che ha superato la logica rigorista e ha permesso di adottare azioni a sostegno di cittadini, lavoratori e imprese a tutela dell'occupazione e della coesione sociale nell'ottica di preservare lo stato sociale. In assenza di queste misure promosse a livello di UE, infatti, gli effetti della crisi pandemica e di quella economica avrebbero portato a un tracollo economico e sociale di dimensioni incalcolabili.

Dalle linee programmatiche di intervento provenienti dal Piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano sembra che sia possibile individuare un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana che, come noto⁸, va letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., nonché con il principio lavorista (art. 4 Cost.).

Va inoltre messo in rilievo un elemento di innovazione legato a questa nuova forma di intervento pubblico nell'economia previsto dall'Unione con l'adozione del NGEU. Il nuovo approccio dell'UE, infatti, è basato sulla transizione verde e digitale come possibile volano per l'economia e, quindi,

⁶ Sull'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sui livelli di tutela dei diritti economici e sociali v., *ex multis*, P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 5 ss.; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?* in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, Utet, 2012.

⁷ Sia consentito, a tale riguardo, il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 2022.

⁸ Sulla stretta relazione esistente tra gli articoli della Costituzione economica e gli articoli 2 e 3 Cost. si veda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit.; P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA E E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le istituzioni e la società*, Padova, 2015, 415 ss.

come motore di sviluppo alimentato dall'intervento pubblico, nell'ottica di una logica di *governance* economica europea diversa rispetto al passato. Oltre all'evidente impatto del NGEU sul piano economico, non si può trascurarne la rilevanza costituzionale anche sotto un altro profilo. Sia pure in maniera provvisoria e non strutturale, infatti, per la prima volta gli Stati membri hanno scelto di adottare una forma di condivisione del debito affidando a un organo sovranazionale (la Commissione europea) il compito di emettere debito mediante i "Recovery bond", titoli a lungo termine rimborsabili su un trentennio (a partire dal 2028) e che sono garantiti dal bilancio dell'Unione europea. Il cambio di paradigma sul piano economico, costituzionale e politico è evidente poiché l'Unione, a differenza di quanto accaduto nella precedente crisi economica, ha deciso di farsi carico del percorso di ripresa scegliendo di finanziare con il debito i necessari investimenti sul piano economico e sociale e utilizzando, quindi, un classico strumento di intervento statale per favorire la ripresa economica. Uno strumento di questo tipo, però, non era mai stato presente nella scatola degli attrezzi utilizzata sino ad oggi dall'Unione per far fronte alle crisi.

Un ulteriore elemento di significativa discontinuità rispetto al passato riguarda il fatto che questo nuovo intervento pubblico sovranazionale si basa anche sui classici pilastri dello stato sociale poiché è finalizzato a sostenere e anzi rafforzare la tutela dei diritti sociali – salute, istruzione, lavoro e formazione. Per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea, la tutela del welfare e della coesione sociale si è spostata con decisione sul piano sovranazionale non lasciando più soli gli Stati in questo campo di rilievo primario nella vita dei cittadini europei.

Come si evince da queste considerazioni, si tratta di novità di non poco rilievo che già fanno intuire la necessità di interpretare questa nuova modalità di intervento pubblico nell'economia con lo sguardo rivolto al futuro, tenendo comunque a mente le lezioni derivanti dalla precedente esperienza italiana cui si è fatto riferimento, al fine di non ripetere gli errori del passato.

2. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica europea e nazionale

Il quadro appena richiamato sembra suggerire anche alcune, significative, implicazioni di carattere costituzionale. L'impressione è che con questo sistema temporaneo di reazione alla crisi pandemica predisposto dall'Unione si siano create, per la prima volta dalla nascita della costruzione comune europea, le condizioni per una saldatura tra la disciplina europea in materia economica e l'impianto sociale della Costituzione economica italiana. Quest'ultima crisi economica, infatti, sembra aver offerto l'opportunità per dare effettiva applicazione al principio previsto dai Trattati europei di un'economia sociale di mercato e sinora rimasto quasi soltanto sulla carta. Un'economia sociale di mercato che, per superare la crisi e indirizzarsi a una crescita duratura, dovrebbe auspicabilmente orientarsi verso un impianto non troppo distante da quello sociale e solidarista previsto dalla nostra Costituzione economica e, in particolare, dal Titolo III della Parte I della Costituzione italiana dedicato ai rapporti economici.

A tale riguardo, due premesse appaiono necessarie.

La prima, sulla quale si è già iniziato a soffermarsi, riguarda il nuovo ruolo assunto dall'Unione europea in quest'ambito che impone di affrontare il tema, da qui ai prossimi anni, tenendo sempre

presente che quando si fa riferimento al ritorno dell'intervento pubblico si deve considerare non soltanto l'attore statale ma anche quello sovranazionale.

La seconda, muove dall'assunto che le nuove forme di intervento pubblico nell'economia non riguardano soltanto l'Italia bensì tutti i principali Paesi europei. Il che appare naturale, in ragione delle proporzioni drammatiche che ha assunto ovunque la crisi economica generata dalla pandemia e sviluppatasi in maniera simmetrica. La stessa risposta degli Stati membri, peraltro, non poteva che essere condizionata dall'azione dell'UE, che in questa occasione ha riconosciuto un ruolo di rilievo all'intervento pubblico. L'intervento statale è dunque risultato fondamentale oltre che inevitabile in tutti gli Stati membri, sebbene abbia assunto forme diverse a seconda degli interessi individuati come prioritari in ciascun Paese.

È in questo contesto che appare oggi opportuno rileggere e inquadrare la Costituzione economica italiana, a partire dalla disposizione essenziale in materia, ovvero l'art. 41 Cost., vero e proprio pilastro della Costituzione economica, che contiene in sé l'essenza dei principi che hanno orientato i Costituenti nell'elaborazione della disciplina dei rapporti economici. Una disposizione che, con i suoi tre commi, va *in primis* inquadrata nella sua elasticità e flessibilità che le consente di coniugare, a prescindere dalle diverse congiunture economiche, tutela dell'iniziativa economica privata (primo comma), utilità sociale e intervento pubblico per orientare l'attività economica a fini sociali (secondo e terzo comma)⁹. La questione del ruolo dello Stato in economia rimanda, dunque, alla portata e alla pluralità di significati dell'art. 41.

Due limiti alla libertà di iniziativa economica del secondo comma¹⁰ – utilità sociale e sicurezza – hanno rappresentato il riferimento essenziale per la normativa emergenziale adottata per far fronte alla pandemia, che ha avuto come conseguenza un'inevitabile compressione della libertà di iniziativa economica privata¹¹. Com'è evidente, inoltre, il limite che fa riferimento alla sicurezza ha operato soprattutto nella fase emergenziale legata al dilagare della pandemia. Il limite dell'utilità sociale possiede, invece, una dimensione più strutturale e rimarrà un riferimento essenziale per il decisore pubblico anche nei prossimi anni.

⁹ Sul rapporto tra i tre commi che compongono l'art. 41 si rinvia alla classica dottrina sul tema e, in particolare, a ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 37

G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano 1970, pp. 78 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione - artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto pubbl.*, V, Torino, 1990, 375 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, 604 ss.; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1/1960, pp. 260 ss.; V. BACHELET, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, in *Giur. cost.*, 1962, 648 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.; A. PACE, *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, 2/1993, 327 ss.; A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giur. cost.*, 3/2001, 1471 ss.

¹⁰ 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.

¹¹ Per un approfondimento della questione e del relativo impatto costituzionale della normativa emergenziale si rinvia a M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020.

Nell'ultimo trentennio si è assistito, nel clima generale che si è richiamato, a un processo di valorizzazione del primo comma dell'art. 41 Cost. e di contestuale depotenziamento del secondo e terzo comma. In questo senso, già gli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008 avrebbero richiesto di riportare in auge la dimensione sociale dell'art. 41. Tuttavia, come si è accennato in precedenza, la risposta adottata a livello di *governance* dell'eurozona ha reso di fatto non percorribile questa strada. Viceversa, il mutato contesto europeo successivo all'erompere della crisi pandemica cui si è fatto riferimento ha posto le basi per poter superare quell'epoca e rimettere maggiormente in asse l'art. 41 Cost. con i principi fondamentali della Costituzione – in particolare gli artt. 2, 3, secondo comma, e 4 – attraverso un più deciso recupero della funzione sociale dell'intervento pubblico nell'economia.

Sebbene non sia possibile “pietrificare”¹² la nozione di utilità sociale poiché essa va inquadrata in relazione alla duttilità dell'art. 41, che consente di interpretare la disciplina costituzionale anche alla luce dei mutamenti del quadro economico e sociale, essa va considerata come una delle declinazioni costituzionali del progetto di trasformazione sociale che incarna l'art. 3, secondo comma Cost., mediante l'introduzione del principio dell'eguaglianza sostanziale¹³. Ed è in forza del suo legame con tale principio fondamentale che è possibile inquadrare l'utilità sociale quale principio-chiave della Costituzione nella sua funzione di regolatore dei rapporti tra politica ed economia. A tale riguardo appare, poi, particolarmente preziosa l'interpretazione dell'utilità sociale fornita da Mortati, che estende il suo legame anche con un altro principio fondamentale, il principio lavorista, laddove la ricollega all'esigenza di raggiungere i massimi livelli di occupazione¹⁴.

Se questo è il quadro costituzionale di riferimento, un dato appare oggi inconfutabile: con la pandemia il limite dell'utilità sociale di cui all'art. 41 ha ottenuto una nuova centralità e appare destinato ad acquisire anche nuovi significati sulla base delle esigenze rappresentate da questa nuova fase.

L'art. 41, letto anche in connessione con l'art. 43 Cost.¹⁵, affida alle istituzioni rappresentative il compito di delineare una politica economica legata alle esigenze che di volta in volta in volta si presentano e, come tale, per sua natura flessibile, ma che non può mai trascurare l'obiettivo della realizzazione del progresso sociale e delle esigenze di solidarietà. L'attuale contesto sembra richiedere di rafforzare la dimensione sociale che emerge dal secondo e terzo comma dell'art. 41 e, inoltre, di allargare il tradizionale campo di azione della norma costituzionale ricollegandola anche ai temi della transizione ecologica e digitale. Sotto questo profilo, *Next Generation EU* e la sua

¹² Cfr. R. NIRO, *Art. 41*, cit.

¹³ Come noto, la qualificazione di tale formula ha generato un dibattito particolarmente acceso già in sede di Assemblea Costituente. Ripercorre il dibattito presso l'Assemblea Costituente e il successivo dibattito dottrinario, da ultimo, 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*, n. 6, 2020, 153 ss. In relazione ai “classici” contributi sull'inquadramento dell'utilità sociale, ci si limita qui a rinviare a M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 81 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, op. cit., 604 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, op. cit., 27 ss.

¹⁴ C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 141 ss.

¹⁵ Per un inquadramento della norma costituzionale alla luce delle novità di rilievo che si stanno qui analizzando, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit.

declinazione sul piano interno rappresentata dal PNRR possono essere considerate come nuove opportunità di sviluppo ed estensione della portata applicativa della disposizione costituzionale. Ed è proprio in forza del suo evidente legame con NGEU che la riforma costituzionale del 2022, intervenuta anche sull'art. 41 Cost., va considerata tutt'altro che casuale.

La riforma costituzionale¹⁶ ha modificato, oltre all'art. 9 Cost.¹⁷, il secondo comma dell'art. 41 Cost. (il limite generale dell'utilità sociale è rimasto invariato) inserendo nel divieto di "recare danno" le parole "alla salute, all'ambiente" che vanno a precedere gli altri limiti rappresentati da "sicurezza, libertà e dignità umana". Inoltre, la modifica si è estesa al terzo comma dell'art. 41 nella parte in cui consente l'intervento pubblico mediante programmi e controlli opportuni affinché l'iniziativa economica (sia pubblica che privata) "possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali": la revisione costituzionale ha ampliato il novero dei suddetti fini aggiungendo quelli "ambientali".

Si tratta di una novità che non stravolge l'assetto esistente poiché, da tempo, la giurisprudenza costituzionale riconosce l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto la cui tutela giustifica limiti alla libertà di iniziativa economica¹⁸. Anche l'inserimento delle finalità ambientali accanto a quelle sociali per quanto riguarda gli interventi pubblici di indirizzo dell'attività economica del terzo comma potrebbe forse essere considerato superfluo poiché, a Costituzione invariata, l'originaria formulazione dell'art. 41 sembrava in grado di ricomprendere anche le azioni pubbliche di coordinamento finalizzate alla protezione dell'ambiente. Al tempo stesso, pur essendo legittime le perplessità riguardo all'opportunità di un intervento di revisione su un principio fondamentale della Costituzione (mediante la modifica dell'art. 9 Cost.)¹⁹, la modifica dell'art. 41 ha reso ancora più esplicita la tutela costituzionale del profilo "green" delle politiche di intervento pubblico nell'economia viste anche nell'ottica di nuovo volano per l'economia stessa. Partendo dalle opportunità offerte da NGEU, dunque, è stato ulteriormente legittimato, anche sul piano costituzionale, quello che appare come un nuovo indirizzo di intervento pubblico nell'economia valido per i prossimi decenni le cui coordinate sono appena state tracciate e dovranno tradursi in nuove azioni e interventi.

¹⁶ Si fa riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 2022, recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente".

¹⁷ La modifica dell'art. 9 Cost. ha introdotto, tra i compiti della Repubblica, il nuovo comma, attribuendo alla Repubblica la "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

¹⁸ Si rinvia, a tale riguardo, alle osservazioni critiche di L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it, paper*, 23 giugno 2021, secondo cui «l'integrazione dei limiti dell'art.41, comma 2 Cost. o intende creare una "gerarchia" che però non sembra praticabile sulla base del percorso giurisprudenziale sopra richiamato, oppure si limita a fotografare l'esigenza "contingente" di etichettare in modo vistoso con il marchio "green" un sistema costituzionale che in verità da diversi decenni riconosce nell'ambiente un "valore" costituzionalmente protetto la cui tutela (ai sensi dell'art.117, co.2, lett.s) Cost.) delinea una sorta di materia "trasversale"».

¹⁹ Per una critica rispetto a tale intervento che sfaterebbe un vero e proprio "tabù costituzionale" modificando i principi supremi, si rinvia a T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it-paper*, 23 giugno 2021. Viceversa, I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it, paper*, 30 giugno 2021, evidenzia l'opportunità e l'importanza di questa riforma sottolineando che «la cosa non può destare meraviglia; infatti, tutte le volte in cui si tratta di alzare l'asticella dei diritti è fuori discussione la modificabilità della Costituzione, in ogni sua parte». A giudizio dell'A., la proposta di riforma prende opportunamente atto dell'importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale.

Questi sviluppi, dovuti soprattutto all'influsso proveniente dall'Unione europea, richiedono, quindi, di perseguire nuove modalità di intervento e linee di azione che comportino anche una rilettura dell'art. 41 e della sua portata applicativa alla luce di questa riforma costituzionale.

Le considerazioni che qui si stanno presentando, peraltro, è bene sottolinearlo, non vogliono tradursi in un'incondizionata fiducia nei confronti del ritorno in grande stile dello Stato "imprenditore". La ragione per cui si sottolinea l'importanza di perseguire nuove chiavi di lettura dell'art. 41 e nuove strade da percorrere per l'intervento pubblico nell'economia risiede nel fatto che non si ritiene opportuno limitarsi a ripetere l'esperienza passata dell'azionariato di Stato "all'italiana" che, pur avendo stimolato nella fase iniziale dell'esperienza repubblicana un forte sviluppo economico e sociale, ha poi evidenziato numerose criticità, basti pensare all'assenza di trasparenza, efficienza e alla mancanza di adeguati controlli sulla gestione delle risorse pubbliche.

3. Alcune nuove declinazioni dell'intervento pubblico, tra crescente ricorso al golden power e necessità di una politica industriale europea

Le dimensioni e la portata di questo piano di ricostruzione che deriva da un significativo sviluppo del processo di integrazione europea, dunque, hanno posto le basi per la realizzazione di un nuovo modello di intervento pubblico che contiene diversi elementi di innovazione e potenzialità. Sotto questo profilo va anche rilevato che, rispetto al passato, queste nuove forme di intervento pubblico appaiono maggiormente interconnesse con il mercato internazionale che subisce, peraltro, sempre maggiori interferenze²⁰ e, più in generale, con un contesto globale caratterizzato da un'instabilità sempre più profonda, da ultimo alimentata dal conflitto in Ucraina.

Letto in quest'ottica, anche il crescente ricorso al c.d. *golden power*, inteso come strumento di intervento pubblico a tutela di settori strategici nazionali ed europei, può essere considerato come una delle nuove forme di intervento pubblico nell'economia²¹. Un intervento pubblico nel mercato che si giustifica, anche in questo caso, con l'esigenza di soddisfare gli interessi generali e le finalità sociali cui fa riferimento l'art. 41 Cost. Va peraltro rilevato che il crescente utilizzo del *golden power* rientra in un più generale sviluppo degli interventi normativi adottati negli ultimi anni dagli Stati a favore di forme di protezionismo con cui stanno tentando di difendersi dagli effetti di una globalizzazione scarsamente regolata²².

Un aspetto da evidenziare riguarda il fatto che, anche in questo caso, l'emergenza legata alla pandemia ha messo in moto delle azioni che sarebbero state tutt'altro che scontate in circostanze normali. È stata, infatti, la Commissione europea a essersi mossa per prima con la sua Comunicazione del 13 marzo 2020 relativa alle risposte per far fronte all'emergenza economica determinata dal dilagare del COVID-19, con cui ha invitato gli Stati a utilizzare tutti gli strumenti

²⁰ Cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, cit., 93.

²¹ Per un approfondimento di questa tesi, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 67 ss.

²² Cfr. F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 9, n. 1 del 2014, 78; S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in G. MARASÀ (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998, 1 ss.; G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2019, p. 549 ss.

disponibili per evitare il rischio che la crisi determinasse una perdita di risorse e tecnologie ritenute prioritarie²³. A poche settimane di distanza, la Commissione è tornata sulla questione auspicando il massimo livello di attenzione da parte degli Stati in relazione alla protezione delle attività strategiche in caso di investimenti esteri diretti²⁴. L'evoluzione nell'approccio alla materia da parte delle Istituzioni europee appare evidente se si considera che, in passato, la Commissione era intervenuta più volte per sanzionare gli interventi normativi degli Stati membri con cui ampliavano il raggio di azione del *golden power* ritenendo che violassero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali²⁵.

Anche negli interventi che limitano il libero mercato e le acquisizioni estere nei settori ritenuti cruciali per l'interesse generale appare quindi possibile individuare una nuova saldatura tra l'art. 41 Cost. e l'impostazione che sta adottando in maniera sempre più decisa l'Unione europea.

Pertanto, l'approccio sempre meno reticente da parte della Commissione europea rispetto all'utilizzo di poteri speciali a livello nazionale, giustificato dai fondati timori che investitori pubblici extraeuropei come la Cina possano acquisire il controllo di tecnologie e infrastrutture cruciali per gli interessi nazionali e dell'UE, ha permesso negli ultimi anni al legislatore italiano di estendere i settori strategici di intervento. Sono infatti rientrati in questo elenco anche quelli relativi all'alta tecnologia e, in particolare, i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia il cui sviluppo rappresenta uno degli ambiti di azione del PNRR in relazione alla transizione digitale²⁶. L'emergenza indotta dalla pandemia ha spinto il legislatore a estendere ulteriormente i margini di azione e a rafforzare la disciplina esistente per quanto riguarda la salvaguardia degli asset strategici nazionali da intenti predatori provenienti dall'esterno mediante il "Decreto Liquidità" del 2020²⁷. Con tale decreto, inoltre, è stato ulteriormente ampliato l'ambito di intervento ai settori in cui operano imprese che detengano beni e rapporti considerati strategici

²³ Comunicazione della Commissione del 13 marzo (2020/C 91 I/01), Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19.

²⁴ Comunicazione della Commissione del 26 marzo 2020 (2020/C 99 I/01), Orientamenti per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti). Sul tema degli investimenti esteri diretti si rinvia a G. NAPOLITANO (a cura di), *Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, Il Mulino, 2019, 83 ss.; F. GHEZZI, M. BOTTA, *Standard di valutazione, interessi nazionali ed operazioni di concentrazione in Europa e negli Stati membri, tra spinte centrifughe ed effetti di spill-over*, in *Rivista delle Società*, 2018, 1047 ss.

²⁵ Cfr. sul punto, e sul ruolo di mediazione svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, F. MARELLA, *Unione Europea ed Investimenti Diretti Esteri* in S.M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht*, Napoli, 2013, 107 ss.; G. SARCHILLO, *Dalla golden share al golden power: la storia infinita di uno strumento societario: Profili di diritto europeo comparato*, in *Contratto e imprese/Europa*, n. 2/2015, 615 ss.

²⁶ Si fa riferimento, in particolare, al Decreto Legge 16 ottobre 2017 n. 148, Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017, n. 172, al Decreto Legge 25 marzo 2019, n. 22, *Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea*, convertito con modificazioni dalla Legge 20 maggio 2019 n° 41 e al Decreto Legge 21 settembre 2019 n° 105, *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica)*, convertito con modificazioni dalla Legge 18 novembre 2019 n° 133.

²⁷ Decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40.

quali, ad esempio, quelli riguardanti il pluralismo e la libertà dei media, il trattamento dei dati e le “infrastrutture critiche”²⁸. A questo nuovo elenco, sono stati aggiunti anche il settore finanziario, creditizio e assicurativo nei casi in cui la tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico non siano adeguatamente garantiti da una specifica regolamentazione di settore.

Ci si muove, del resto, in un contesto molto delicato, in cui la Cina sta adottando da tempo una politica commerciale aggressiva, che appare in espansione nell’ultimo triennio, per catturare quote di mercato globale in settori strategici. Si tratta di tensioni commerciali e geopolitiche che il conflitto in Ucraina ha drammaticamente acuito. Anche sotto questo profilo, dunque, l’intervento pubblico si configura come necessario per attenuare le mire espansionistiche di Paesi extraeuropei e preservare settori strategici per l’Italia e l’Europa nell’ottica di tutelare un ampio spettro di interessi di rilievo (costituzionale), che vanno dalla sicurezza pubblica alle finalità sociali legate al funzionamento di settori di pubblico interesse, sino alla tutela occupazionale.

Interconnesso alle questioni che si sono appena richiamate, vi è un altro tema che va richiamato e che dovrebbe rappresentare uno degli obiettivi di fondo su cui rimodellare le nuove forme di intervento pubblico nell’economia. Si fa riferimento alla necessità di dar vita ad una vera e propria politica industriale europea, questione particolarmente sensibile per il nostro Paese che oramai da decenni appare quantomeno deficitario nella costruzione di una propria politica industriale nazionale.

I termini della questione erano stati individuati correttamente già prima della pandemia dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso da candidata al Parlamento europeo del luglio 2019²⁹. Come evidenziava la (futura) Presidente, in questi anni, contraddistinti da evoluzioni tecnologiche e dall’emergere di un nuovo modello di sviluppo legato alla sostenibilità ambientale, la crescita economica appare legata sempre di più all’ascesa di nuove industrie al posto di quelle tradizionali e tale processo va necessariamente accompagnato da politiche pubbliche basate su un mix di investimenti privati e intervento pubblico³⁰. In un contesto come quello attuale, caratterizzato dalla transizione verso una “Quarta rivoluzione industriale”³¹, il solo intervento minimo dello Stato per correggere le imperfezioni del mercato non è sufficiente poiché ci si trova in una fase di transizione che va accompagnata per sostenere lo sviluppo di nuovi

²⁸ Si tratta, nello specifico, dei seguenti settori: a) infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali tra cui l’energia, i trasporti, l’acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l’archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l’utilizzo di infrastrutture; b) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso tra cui l’intelligenza artificiale, la robotica i semi conduttori, la cybersicurezza, le tecnologie aereeospaziali, di difesa, di stoccaggio dell’energia, nanotecnologie e biotecnologie; c) sicurezza e approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l’energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; d) accesso a informazioni sensibili compresi i dati personali o la capacità di controllare tali informazioni e) settori attinenti la libertà e il pluralismo dei media.

²⁹ Cfr. U. VON DER LEYEN, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, by candidate for President of the European Commission 2019-2024, Strasbourg, 16 July 2019, che fa esplicito riferimento «alla duplice transizione, digitale e climatica» e sottolinea la necessità di «rafforzare la nostra base industriale e il nostro potenziale di innovazione».

³⁰ Cfr. sul punto, D. RODRIK, *Intervento nell’Economist Debate: «Industrial Policy: This House Believes that Industrial Policy Always Fails»*, July (www.economist.com), 2010; F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, in *L’Industria*, n. 4, 2019, 613 ss.

³¹ Il World Economic Forum tenutosi a Davos nel 2016, era intitolato, appunto, "Mastering the Fourth Industrial Revolution".

mercati mediante processi di innovazione. E, del resto, nel recente passato, lo Stato ha sempre avuto un ruolo di rilievo nelle più importanti innovazioni³². Anche in questo ambito, dunque, riemerge la questione dello Stato imprenditore che, come si è visto, appare pienamente compatibile con l'impianto della Costituzione economica e, in particolare, dell'art. 41 Cost., che implica anche l'adozione di una politica industriale in cui allo Stato venga assegnato un ruolo tutt'altro che marginale.

Si tratta, peraltro, e questo aspetto merita di essere sottolineato, di un approccio che sembra voler essere perseguito anche dalla Commissione europea che ha ben presente la necessità di sostenere e supportare le industrie considerate strategiche e quelle che operano nelle aree di sviluppo tecnologico³³, come di recente ha dimostrato – lo si è evidenziato in precedenza – anche in relazione alla necessità di proteggere l'industria europea dagli investimenti esteri. La questione è cruciale e rende ineludibile l'esigenza di sviluppare politiche industriali nazionali ma anche, e soprattutto, una politica industriale europea che consenta al Vecchio Continente di tenere testa alle altre potenze industriali nel confronto globale dei prossimi decenni.

Anche sotto questo aspetto, se è certamente indubbio che l'*input* proveniente da NGEU per lo sviluppo di politiche industriali nazionali è significativo, sono innegabili alcuni ritardi da parte dell'Unione europea. Un possibile punto di partenza per procedere con più coraggio nella costruzione di una politica industriale europea può forse essere considerato, ancora oggi, il “Manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea”, firmato a Berlino nel febbraio del 2019 dai Ministri dell'economia dei due Paesi³⁴. Il Manifesto nasceva anche in risposta alla decisione della Commissione europea³⁵, di alcune settimane prima, di bocciare la fusione (franco-tedesca) *Alstom-Siemens* nel settore ferroviario, con l'argomento che essa avrebbe falsato la concorrenza nel mercato interno; i proponenti sottolineavano invece l'importanza di dare vita a un grande *player* europeo nel settore, in grado di competere su scala globale.

Il Manifesto franco-tedesco è basato su alcuni pilastri che fanno riferimento alla necessità di investimenti pubblici e privati (a livello nazionale ed europeo) in innovazione e nuove tecnologie, all'esigenza di adattare la politica della concorrenza al nuovo contesto e alla necessità di proteggere le imprese e le tecnologie europee. Di conseguenza, il *Manifesto* richiama la necessità di riformare le regole europee in materia economica in alcuni loro aspetti fondamentali. Si tratta di riforme significative che comporterebbero una revisione di parte dell'impianto della Costituzione economica europea. Le proposte di riforma avanzate dai due Paesi appaiono chiaramente indirizzate a un ampliamento dell'intervento pubblico nell'economia. Nel testo si fa, infatti, riferimento alla necessità di intervenire in alcuni ambiti fondamentali dell'impianto normativo

³² Per un approfondimento delle riflessioni relative al ruolo di rilievo che lo Stato imprenditore è chiamato a svolgere nelle fasi di innovazione e nelle transizioni relative ai modelli di sviluppo, si rinvia ai lavori di M. Mazzucato e, in particolare, a M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014; ID., *L'innovazione, lo Stato e i capitali pazienti*, in M. MAZZUCATO, M. JACOBS (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Roma-Bari, 2020.

³³ Cfr. U. VON DER LEYEN, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, cit., che sottolinea la necessità di «rafforzare la nostra base industriale e il nostro potenziale di innovazione». nell'ambito del processo di transizione legato allo sviluppo tecnologico e alla transizione ambientale.

³⁴ “A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century”, February 2019.

³⁵ Decisione della Commissione europea del 6 febbraio 2019 che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno e con il funzionamento dell'accordo SEE (Caso M.8677 - Siemens/Alstom).

dell'Unione con l'obiettivo di: tenere in maggiore considerazione l'opzione del controllo statale e dei sussidi pubblici nelle fusioni di imprese; semplificare e rivedere le norme in materia di aiuti di Stato al fine di consentire agli Stati membri di finanziare importanti progetti di ricerca e innovazione; prevedere un potenziale coinvolgimento temporaneo di enti pubblici in specifici settori per assicurarne uno sviluppo adeguato e duraturo³⁶.

Anche prima di NGEU, dunque, l'orientamento di Francia e Germania, il cui rapporto privilegiato ha tradizionalmente rappresentato un importante fattore nel processo di integrazione europea, appariva già chiaramente indirizzato a favorire l'intervento pubblico nell'economia e rafforzare il ruolo dello Stato in alcuni settori, anche in considerazione del fatto che, come evidenziava il Manifesto, l'attuale contesto non è particolarmente positivo per l'Europa. Tra le quaranta grandi imprese globali, infatti, solo cinque sono europee e questi dati devono far riflettere se si considera che altre Grandi potenze come la Cina (ma anche USA e Russia) garantiscono un forte sostegno pubblico alle proprie imprese.

Il tema dello sviluppo di una politica industriale europea che consenta agli Stati membri e ancor più all'Italia in ragione della debolezza della propria politica industriale, di sostenere la competizione con le grandi potenze economiche globali è senza dubbio centrale. L'obiettivo dovrebbe essere anche quello di dar vita a nuovi "Campioni europei" in settori strategici, seguendo l'esempio di *Essilor-Luxottica* e della fusione in *Stellantis* delle case automobilistiche dei Gruppi *FCA* e *PSA (Peugeot)*.

Sembrano, dunque, emergere delle nuove prospettive di intervento pubblico che potrebbero svilupparsi anche grazie all'impianto e alle risorse di NGEU e PNRR e che andranno valutate nel corso della loro implementazione nei prossimi anni. Si pensi, solo per citare un esempio, al piano industriale del *Green Deal*, presentato dalla Commissione europea nel febbraio 2023³⁷. Sotto questo punto di vista, allo stato attuale, gli esiti di questo percorso appaiono tutt'altro che scontati. La grave instabilità internazionale che sta coinvolgendo l'Europa con il conflitto ucraino e l'incerto esito della futura *governance* economica dell'UE, infatti, non consentono di avventurarsi in facili previsioni sui futuri scenari.

4. Le incerte prospettive in un quadro europeo ancora in divenire

Negli ultimi anni si è dunque assistito a un significativo ritorno dell'intervento pubblico (Stato e UE) nell'economia. In questo contesto, NGEU e PNRR che ne rappresenta la declinazione sul piano nazionale, contengono dei significativi elementi di innovazione che possono consentire di declinare l'intervento pubblico nell'economia con nuovi obiettivi rafforzando, al tempo stesso, i legami esistenti tra la Costituzione economica italiana e le finalità di progresso sociale sottese all'impianto costituzionale. L'attenzione dovrebbe quindi indirizzarsi all'individuazione delle migliori opzioni per delineare in maniera innovativa il ruolo dello Stato e dell'UE nell'economia cercando di prestare

³⁶ Inoltre, nel Manifesto si fa anche riferimento all'opportunità di rivedere le regole sulle concentrazioni europee per consentire una maggiore flessibilità alla Commissione nella sua procedura di valutazione e di istituire una procedura di appello presso il Consiglio avverso le decisioni della Commissione.

³⁷ "Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette", Commissione europea, COM (2023) 62 final, 1.2.2023.

maggior cura, rispetto a quanto è avvenuto negli ultimi trent'anni, alla giustizia sociale, alla tutela del diritto al lavoro e dell'occupazione, allo sviluppo sostenibile e alla transizione ecologica.

Se queste sono le (ambiziose) finalità, i soli poteri regolatori utilizzati dagli Stati membri e dall'UE a partire dagli anni Novanta non sono stati sufficienti a evitare squilibri nella distribuzione delle ricchezze e favorire modelli di crescita economica stabili e sostenibili. Inoltre, la sola regolazione non ha consentito allo Stato e all'UE di orientare le scelte decisive per il modello di sviluppo e condizionare in maniera significativa i relativi processi decisionali.

Sotto questo profilo, con l'adozione di NGEU e PNRR si sono poste le basi per una nuova prospettiva non soltanto per l'intervento dello Stato in economia ma anche per l'intervento dell'Unione nell'economia europea. NGEU ha infatti indicato all'Unione una possibile strada per una nuova modalità di intervento pubblico anche sovranazionale nell'economia, volta a prevedere politiche di sviluppo europee alla luce di una nuova presenza pubblica nel mercato. La logica è senz'altro innovativa anche perché NGEU non prevede solo l'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli ma anche di fondi e sovvenzioni in un'ottica di solidarietà tra Stati e di riequilibrio delle risorse all'interno dell'Unione.

Negli anni successivi alla crisi pandemica si sta dimostrando sempre più evidente l'importanza della guida pubblica per la creazione di un nuovo modello di sviluppo basato su *Green Deal* e transizione digitale. La nuova e diversa impostazione delle Istituzioni europee e, in particolare, della Commissione, rispetto al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia è anche riconducibile alla volontà della Commissione stessa di portare avanti la lotta al cambiamento climatico, che viene vista come possibile nuovo volano per l'economia, anche se è innegabile che senza i tragici eventi della pandemia difficilmente si sarebbe proceduto con interventi di questa portata.

In ogni caso, questo cambio di paradigma potrebbe rappresentare un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro tradizionali libertà (libera circolazione di merci, persone, capitali, servizi) – da cui comunque è partito il processo di integrazione europea, vale la pena di ricordarlo – ma che legghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociale e tutela dei diritti sociali. Se si andasse effettivamente in questa direzione si tratterebbe di una nuova, fondamentale tappa del processo di integrazione europea che avvicinerrebbe, peraltro, i principi fondanti della nostra Costituzione economica orientati al progresso sociale a quelli della Costituzione economica europea, in cui l'impianto dell'economia sociale di mercato delineato dai Trattati acquisirebbe una centralità che, sino ad oggi, non gli è stata riconosciuta. Un'economia sociale di mercato che l'art. 3.3 TUE, va ricordato, richiede debba essere non solo fortemente competitiva, ma anche indirizzata alla piena occupazione e al progresso sociale nell'ambito di un modello di sviluppo che già lo stesso Trattato in questo articolo ha previsto debba basarsi sulla tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

Si tratta di una sfida che, di per sé, appare tanto affascinante quanto difficile da portare a termine. Inoltre, va ricordato che l'Italia sarà al centro dell'attenzione in questi anni se si considera che, agli occhi dell'UE, la capacità del Paese che ha ricevuto il sostegno economico più significativo dal NGEU di utilizzare adeguatamente le risorse rappresenterà un elemento di analisi fondamentale per le

riflessioni sui possibili sviluppi futuri del processo di integrazione europea in questo ambito decisivo. A tale riguardo, non appare oggi facile essere ottimisti, tanto in considerazione delle passate esperienze del nostro Paese in relazione all'utilizzo dei fondi pubblici negli anni Settanta-Ottanta, quanto alla luce delle grosse difficoltà che già si sono palesate nell'implementazione del PNRR.

Peraltro, nemmeno le più recenti evoluzioni del dibattito europeo inducono a facili ottimismo. Il riferimento va, *in primis*, al confronto sulla riforma del Patto di stabilità e crescita che è stato sospeso all'inizio della pandemia. Quel che è certo è che appare oggettivamente inconcepibile ipotizzare un ritorno alle regole pre-crisi pandemica che appaiono oramai superate e che, peraltro, sono in *stand by* da ormai quattro anni. Come si è accennato in precedenza, è anche grazie alla sospensione delle stringenti regole del Patto che l'UE e gli Stati membri hanno potuto invertire la rotta seguita per un trentennio e avviare concretamente politiche di sviluppo e investimenti orientate dall'intervento pubblico nell'economia.

La proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita presentata ad aprile 2023 dalla Commissione europea rappresenta un passo in avanti rispetto alle vecchie regole, dal momento che riconosce le specificità di ogni singolo Paese garantendo che i piani di riduzione del debito siano predisposti dagli Stati membri e non "dall'alto". Opportunamente, poi, gli obiettivi numerici di ogni Paese non sarebbero più annuali e verrebbero sostituiti da programmi pluriennali di riforme e investimenti. Quel che manca, però, è un chiaro ripensamento della filosofia del vecchio Patto di stabilità non essendo presente una vera e propria "golden rule" che consenta di proteggere e favorire gli investimenti pubblici scorporandoli dai conteggi relativi ai debiti pubblici nazionali³⁸. Manca, in sostanza, quel deciso cambio di passo che dovrebbe consentire di rendere strutturale l'approccio e la filosofia sottesa a NGEU con l'obiettivo di favorire una crescita duratura, contrastare l'inflazione e proseguire con decisione sulla strada di un nuovo modello di intervento pubblico nell'economia legato alla transizione ecologica, allo sviluppo sostenibile e alla riduzione delle disuguaglianze. Allo stato attuale, sembra che all'Europa manchi il coraggio di voltare definitivamente pagina seguendo la strada tracciata nel corso della pandemia e l'opposizione dei Paesi "frugali" rispetto alla prospettiva di un NGEU permanente – posizione, di fatto, ad oggi sostenuta dalla Germania – appare difficilmente superabile in tempi brevi.

Eppure, è lo stesso contesto internazionale a richiedere all'Europa questo deciso cambio di rotta. Alla problematica sfida in campo economico proveniente da potenze globali (Cina *in primis*) i cui sistemi di governo non democratici perseguono con decisione politiche di investimenti pubblici e massicci interventi nell'economia per sostenere le proprie imprese e la crescita economica nazionale nel modo globalizzato, si è aggiunta quella dello storico alleato dell'Europa, gli Stati Uniti. Con la "Bidenomics", fondata sui tre pilastri dell'*Infrastructure Investment and Jobs Act*, del *CHIPS and Science Act* e dell'*Inflation Reduction Act*, gli USA hanno adottato un coraggioso cambio di paradigma mediante un intervento pubblico nell'economia che ha comportato l'impiego di risorse finanziarie enormi (ben superiori a quelle investite in Europa in risposta alla crisi pandemica), riproducendo, peraltro, la logica sottesa a NGEU. L'obiettivo, anche in questo caso, è infatti quello di rendere l'economia più verde e sostenibile e ridurre le disuguaglianze. Peraltro, questi interventi

³⁸ Per un approfondimento di queste questioni si rinvia a F. SARACENO, *L'Europa e un ruolo per la mano pubblica*, in *Il Mulino*, 2/2023, 102 ss.

hanno inevitabilmente ripercussioni sull'economia europea perché, basandosi su sussidi alle imprese, possono attirare investimenti da parte di quelle europee (peraltro in violazione alle regole della WTO) e possono generare tensioni commerciali che, da soli, gli Stati membri non possono in alcun modo fronteggiare.

In questo quadro rientra, quindi, il tema dell'“autonomia strategica aperta”³⁹ promossa non a caso in questi ultimi anni dalla Commissione europea per dare un nuovo indirizzo strategico alla politica commerciale e industriale dell'Unione europea, anche in risposta alle debolezze in alcuni settori strategici (si pensi, ad esempio, a quello dei semiconduttori) evidenziate dalla pandemia. Un indirizzo che appare chiaramente orientato a un rafforzamento dell'UE nella governance di un commercio globale maggiormente regolato e (soprattutto) a una più attenta difesa dei propri interessi, proteggendo l'economia dell'UE da pratiche commerciali sleali. Il che chiama nuovamente in causa la questione della costruzione di una vera politica industriale europea supportata e accompagnata da forti politiche orientate all'intervento pubblico nell'economia.

In conclusione, anche se al momento gli ostacoli appaiono difficilmente superabili, la strada tracciata da NGEU ha segnato un percorso virtuoso che non può disperdersi nei rivoli degli egoismi nazionali che da sempre ostacolano il processo di integrazione europea. L'entità della sfida, anche sul piano globale, richiede all'UE il coraggio necessario per adottare decisioni che non possono limitarsi a piccole correzioni rispetto alla *governance* economica dell'UE precedente alla pandemia, ma che prevedano un vero cambio di paradigma.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it**

³⁹ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione europea “Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva”, COM (2021) 66 Final, 18.2.2021. Questo modello basato sull'autonomia strategica europea si fonda, nelle intenzioni della Commissione, su tre assi principali: i) la conferma dell'apertura agli scambi con l'estero come scelta strategica; ii) il rafforzamento della sostenibilità e della resilienza delle catene del valore; e iii) la politica commerciale a supporto degli interessi geopolitici dell'Ue.