



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:  
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA  
2 FEBBRAIO 2022

L'intervento pubblico nell'economia  
tra Costituzione economica e *Next*  
*Generation EU*

di Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano



# L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e *Next Generation EU*\*

**di Filippo Scuto**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** Il contributo si sofferma sulle nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce della risposta dell'Unione europea alla crisi pandemica e dei suoi possibili riflessi sul piano costituzionale. L'analisi è svolta facendo riferimento ad alcune disposizioni della "Costituzione economica" italiana e, in primis, agli artt. 41 e 43 Cost. e si sviluppa considerando le recenti evoluzioni del c.d. "Golden Power".

**Abstract [En]:** The essay focuses on the new perspectives of public intervention in the economy in the light of the European Union's response to the pandemic crisis and its impact on the Italian constitutional system. The analysis is carried out with reference to some provisions of the "Italian Economic Constitution" such as Articles 41 and 43 of the Constitution and is developed considering the recent evolutions of the so-called "Golden Power".

**Parole chiave:** Unione Europea; crisi pandemica; costituzione economica italiana; *Next Generation EU*; *Golden Power*

**Keywords:** European Union; pandemic crisis; Italian economic constitution; Next Generation EU; Golden Power

**Sommario:** 1. Verso un cambiamento nel rapporto tra Stato ed economia? 2. La risposta dell'UE alla crisi pandemica e i suoi possibili riflessi sul piano costituzionale. 3. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni dell'art. 41 Cost. 4. L'Art. 43 Cost. e le "nazionalizzazioni": spettro del passato o strumento utilizzabile in determinate circostanze? 5. Lo sviluppo del "Golden Power" come strumento di intervento pubblico a tutela di settori cruciali. 6. Alcune considerazioni conclusive

## 1. Verso un cambiamento nel rapporto tra Stato ed economia?

I recenti avvenimenti legati al dilagare della pandemia hanno messo in moto una serie di effetti a catena tali da ipotizzare un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato ed economia. Quel che sorprende, peraltro, è che il motore di questo cambiamento è rappresentato in buona parte dall'azione dell'Unione europea. Le più recenti evoluzioni sembrano indicare, come si cercherà di evidenziare, un cambio di paradigma da parte dell'Unione in relazione al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia. 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 seriamente in discussione negli ultimi mesi con l'avanzare della crisi sanitaria ed economica legata alla pandemia. L'intervento pubblico in Europa, infatti, sembra tornato prepotentemente in auge e pare poter segnare un significativo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

cambio di paradigma rispetto all'approccio con cui L'Unione europea ha interpretato, sino ad oggi, il ruolo dello Stato in economia.

Come noto, a partire dall'inizio degli 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 economica<sup>1</sup> e, *in primis*, all'art. 41 Cost., 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'IRI, il suo principale strumento di realizzazione<sup>2</sup>.

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 successivo<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 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.

<sup>2</sup> 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, pp. 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.

<sup>3</sup> P. ARMANI-F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, cit.

In questo percorso un ruolo di primo piano venne svolto indubbiamente 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, la situazione dei conti pubblici italiani e l'aumento sempre più evidente dell'indebitamento pubblico richiedevano un cambio di rotta poiché non erano conciliabili 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.

Partendo da questi presupposti, sorge spontaneo domandarsi se gli eventi più recenti, legati in particolare al dilagare della crisi generata dalla pandemia "Covid-19" a partire dal 2020, possano condurre a un cambio di prospettiva che sostituisca il modello di un netto ridimensionamento dell'attore pubblico nell'economia – a suo tempo influenzato dal processo di integrazione europea – con un nuovo sistema maggiormente orientato a favore dell'intervento pubblico, ancora una volta influenzato da una decisa inversione di tendenza proveniente da Bruxelles.

Si tratta di un approdo tutt'altro che scontato o che comunque appariva quantomeno improbabile soltanto pochi mesi fa. Le premesse per un deciso cambio di orientamento, infatti, erano già state offerte dall'emergere della gravissima crisi finanziaria e poi economica che ha colpito il Continente europeo per più di un decennio, a partire dal 2008. Eppure, come noto, nemmeno la drammaticità di quella crisi ha consentito di modificare la c.d. Costituzione economica europea<sup>4</sup> in senso maggiormente solidarista anche se, come ha evidenziato Paola Bilancia, il nucleo di tale Costituzione economica europea andrebbe necessariamente ricercato nell'art. 3.3 TUE e, dunque, nel progetto di un'economia sociale di mercato non soltanto fortemente competitiva ma che miri anche alla piena occupazione e al progresso sociale<sup>5</sup>. Sono infatti prevalse le note politiche di *austerità* che, invece di orientare la risposta europea alla crisi

---

<sup>4</sup> Sul processo di costruzione di una "Costituzione economica europea", e, in generale, sul concetto di Costituzione economica europea si rinvia a S. CASSESE, *La Costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2001, 907; ID., *La nuova costituzione economica*, cit. Sul punto, e in particolare in relazione all'opportunità di rivisitare e ripensare i concetti relativi alla tematica in questione alla luce degli eventi successivi alla crisi economico-finanziaria del 2008, si rinvia ai saggi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2019 e, in particolare a R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, 27 ss. e a P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, 9 ss. Si veda, inoltre, G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea. un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2018; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, 330 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 362 ss.

<sup>5</sup> Cfr. P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 17.

sviluppando un sistema di welfare europeo e di solidarietà interstatale, hanno indirizzato gli Stati membri verso politiche di equilibrio di bilancio e contenimento della spesa<sup>6</sup> che non sono comunque state in grado di favorire la ripresa e l'uscita dalla crisi e che, contemporaneamente, hanno comportato un aumento delle diseguaglianze e un significativo ridimensionamento dei sistemi di welfare nazionali<sup>7</sup>.

Sotto questo profilo, la risposta dell'UE alla crisi economica ha dunque confermato l'esistenza di una perdurata tensione tra Costituzione economica nazionale e Costituzione economica europea che, come ha avuto modo di osservare Paola Bilancia<sup>8</sup>, muovono da presupposti differenti: la prima delinea, infatti, un ruolo attivo dello Stato nell'economia finalizzato a perseguire la giustizia sociale e lo sviluppo della persona, mentre la seconda è andata tradizionalmente sviluppandosi prospettando un ruolo passivo dello Stato nell'ambito economico, ai fini di garantire l'integrazione e la pace tra le nazioni europee.

Dopo un decennio di grave crisi economica, il nuovo e ancor più grave *shock* sociale ed economico rappresentato dalla pandemia sembra aver invece condotto verso un diverso percorso che ha già portato a cambiamenti significativi di approccio in tema di intervento pubblico nell'economia. In realtà, il nuovo impianto delineato dall'Unione europea che sembra emergere e di cui si possono anche intravedere gli effetti, può condurre a un vero e proprio cambio di paradigma se verranno mantenute le premesse e se lo si confermerà oltre la logica emergenziale. La grave crisi pandemica sta dunque influenzando anche il lento e continuo processo di costituzionalizzazione dell'Unione e potrebbe contribuire a riconsiderare molte delle coordinate della Costituzione economica europea.

## 2. La risposta dell'UE alla crisi pandemica e i suoi possibili riflessi sul piano costituzionale

Le misure messe in campo dall'Unione per fronteggiare gli effetti della pandemia hanno dato luogo, nel loro insieme, a forme di intervento che non hanno precedenti nel processo di integrazione europea. Si

---

<sup>6</sup> Sugli effetti legati alla revisione costituzionale del 2012 relativa all'introduzione della "golden rule" 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. RIVOSECCHI, *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.

<sup>7</sup> 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; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 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.

<sup>8</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 4 ss.

tratta di interventi che, pur nella loro straordinarietà, potrebbero porre le basi per modificare in maniera strutturale gli assetti che hanno contraddistinto il modello europeo di economia di mercato sino ad oggi. Indubbiamente, la sospensione temporanea del Patto di Stabilità e Crescita (sino al 31 dicembre 2022) e la deroga temporanea della disciplina degli aiuti di Stato (che la Commissione europea ha proposto di estendere sino al 30 giugno 2022<sup>9</sup>) decise dall'UE durante la crisi pandemica, sono state misure indispensabili per consentire agli Stati di aumentare sensibilmente la spesa pubblica senza vincoli di bilancio per adottare misure di sostegno a cittadini, lavoratori e imprese senza le quali gli effetti della crisi avrebbero portato a un tracollo economico e sociale di dimensioni incalcolabili<sup>10</sup>.

Al tempo stesso, però, lo strumento più innovativo e ricco di potenzialità è certamente il Piano “*Next Generation EU*” attraverso il quale l'Unione si è impegnata a raccogliere sui mercati finanziari 672,5 miliardi di Euro da destinare annualmente, sino al 2026, agli Stati membri per mitigare gli effetti negativi della pandemia sulle economie nazionali e sostenerne il rilancio<sup>11</sup>. Tale somma, alla quale vanno aggiunti gli stanziamenti del Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)<sup>12</sup>, dovrà essere raccolta dalla Commissione europea tra il 2021 e il 2024 e verrà suddivisa in 312,5 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti concessi agli Stati a condizioni favorevoli in ragione del buon *rating* di credito dell'UE e dei conseguenti bassi costi di finanziamento. Sugli Stati membri ricade, invece, il compito di presentare dei piani nazionali per la ripresa in cui indicare come saranno investite le risorse ottenute nei sei settori di intervento indicati dall'Unione nel Piano *Next generation EU*. Tra questi spiccano, in particolare, gli interventi richiesti per quanto concerne la transizione verde e quella digitale, l'occupazione e la crescita sostenibile, la coesione sociale e territoriale, la salute, la resilienza economica e sociale e le politiche per la “prossima generazione”, compresa l'istruzione.

L'Italia è lo Stato membro che beneficerà in misura maggiore del fondo *Next generation EU* essendo destinataria, complessivamente, di 206 miliardi di euro sotto forma di prestiti e trasferimenti. Nella Primavera del 2021 il nostro Paese ha presentato il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>13</sup> con cui ha indicato le linee direttrici che saranno seguite nell'impiego delle risorse europee.

---

<sup>9</sup> Il 30 settembre 2021, la Commissione europea ha inviato per consultazione agli Stati membri un progetto di proposta che prevede la proroga fino al 30 giugno 2022 del Quadro temporaneo, definendo nel contempo un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi alla luce della ripresa in corso dell'economia europea.

<sup>10</sup> Per un approfondimento di questi temi, legati all'impatto della sospensione del Patto di Stabilità e della deroga temporanea della disciplina degli aiuti di stato, anche alla luce delle prospettive future, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, sostegno al reddito*, in corso di pubblicazione, Torino, 2022.

<sup>11</sup> In base a quanto da ultimo stabilito dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>12</sup> Che, complessivamente, ammontano a 47,5 miliardi di euro.

<sup>13</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Next generation Italia. Italia domani*, 29 Aprile 2021 (su *Governo.it*).

Oltre al proposito di dar vita a riforme sistemiche<sup>14</sup>, il PNRR si pone (com'era logico) in linea di continuità rispetto al contenuto del *Next Generation* indicando *tre assi strategici*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Quest'ultimo si pone l'obiettivo di superare quelle che il Piano stesso definisce "diseguaglianze profonde" accentuate dalla pandemia individuando come priorità la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. Gli assi strategici sono a loro volta declinati in *sei missioni*: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione tecnologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

Dalle linee programmatiche di intervento provenienti dal Piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata dal PNRR nazionale sembra che possa emergere un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana che, come noto<sup>15</sup>, 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.).

Il nuovo approccio dell'UE, infatti, è basato sulla transizione verde e digitale come possibile volano per l'economia e, quindi, come motore di sviluppo alimentato dall'intervento pubblico nell'ottica di una nuova logica di *governance* economica europea diversa rispetto al passato. Inoltre, questo nuovo intervento pubblico sovranazionale a livello europeo 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<sup>16</sup> e formazione – e quindi sposta, per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea, la tutela del welfare e della coesione sociale sul piano sovranazionale non lasciando più soli gli Stati in questo campo. Questo intervento così caratterizzato e i suoi obiettivi possono quindi essere considerati come nuovi strumenti finalizzati al raggiungimento delle finalità individuate dalla Costituzione italiana che trovano la loro essenza nei richiamati principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

---

<sup>14</sup> Il Governo intende infatti attuare quelle che il PNRR definisce "quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza".

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> In un contesto in cui, come noto, oltre alle crisi economiche e alla conseguente crescente disoccupazione, anche lo sviluppo delle nuove tecnologie pone nuove sfide di non poco conto alla tutela del lavoro e, per quel che concerne la nostra Costituzione, all'effettività del principio lavorista. Si rinvia, sul punto alle riflessioni di F.G. PIZZETTI, *Potenziamento umano e principio lavorista. Spunti di riflessione*, in *Rivista di filosofia del diritto*. Fasc. 2, 2018, 261 ss. che mette in rilievo anche un'ulteriore criticità in relazione allo sviluppo delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale che, oltre a rischiare di ridimensionare ulteriormente i livelli di occupazione alla luce dell'interferenza tra il fenomeno dell'automazione e il diritto individuale al lavoro, può produrre un ulteriore effetto "perverso": ovvero il pericolo che l'uomo possa potenziarsi artificialmente non per sfuggire al lavoro ma, al contrario, per stare al passo con le crescenti esigenze della società e dell'impresa. Per quanto riguarda il tema della "disoccupazione tecnologica" e delle trasformazioni che lo sviluppo tecnologico comporta nel mondo del lavoro, si rinvia a G. CAVAGGION, *Il diritto al lavoro nella prospettiva dell'automazione e dell'informatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5., 2019, 235 ss.

Oltre all'evidente entità della misura 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 ed 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. Quantomeno sul piano programmatico e degli obiettivi individuati, dunque, la distanza dalla precedente impostazione legata all'*austerità* è evidente. Non soltanto cadono, infatti, i vincoli imposti dall'UE agli Stati rispetto al loro indebitamento anche se finalizzato a investimenti pubblici, ma la stessa entità sovranazionale si fa carico di promuovere tali investimenti andando a reperire le risorse necessarie sui mercati.

Del resto, come è evidente, più queste misure andranno consolidandosi, più appare improbabile che si possa tornare *sic et simpliciter* alla precedente modello di *governance* economica europea. Infatti, oltre al Piano Next generation EU la cui implementazione nell'orizzonte temporale delineato dal PNRR italiano si spinge parecchio in avanti, sino al 2026, la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e la modifica temporanea della disciplina degli aiuti di Stato, come si è detto, produrranno i loro effetti per un triennio. L'auspicio è, pertanto, che si colga l'occasione epocale per progredire sulla strada intrapresa in risposta alla crisi pandemica e superare le rigidità che hanno precedentemente contraddistinto il processo di integrazione europea in questo ambito. Inoltre, l'inevitabile aumento dei debiti pubblici nazionali per far fronte a questa nuova crisi rende quantomeno inverosimile la possibilità di reintrodurre il parametro di Maastricht del debito pubblico al 60% del PIL. Da questo punto di vista, va anche tenuto in considerazione che gli effetti di questa grave crisi sono destinati ad avere un impatto negativo anche negli anni a venire e, pertanto, è necessario non ripetere gli errori commessi in passato dalle istituzioni europee. È proprio nelle situazioni di crisi, infatti, che gli investimenti pubblici ma anche la stessa spesa pubblica si rendono necessari per la ripresa dell'economia e la tutela dello Stato sociale.

Il quadro qui brevemente richiamato sembra suggerire alcune, significative, implicazioni di carattere costituzionale che ci si ripropone di approfondire in questa analisi. 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'anima 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, in reazione alla crisi, potrebbe auspicabilmente orientarsi verso un impianto non distante da quello sociale e solidarista previsto dalla Costituzione economica e, in particolare, dal Titolo III della Parte I della Costituzione italiana dedicato ai rapporti economici.

### **3. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni dell'art. 41 Cost.**

L'analisi dell'attuale dimensione costituzionale dell'intervento pubblico nell'economia non può che partire da due premesse che 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, se ci si riflette, appare naturale in ragione delle proporzioni drammatiche che ha assunto ovunque questa nuova 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 va inquadrata e riletta, oggi, la norma costituzionale 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, iniziativa economica privata, utilità sociale e intervento pubblico per orientare l'attività economica a fini sociali<sup>17</sup>. La questione del ruolo dello Stato in economia rimanda, dunque, alla portata e alla pluralità di significati dell'art. 41.

---

<sup>17</sup> 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.

Due limiti alla libertà di iniziativa economica del secondo comma<sup>18</sup> – 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 privata<sup>19</sup>. 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 appare destinato a rimanere un riferimento essenziale per il decisore pubblico anche negli anni successivi alla fine dell’emergenza sanitaria poiché gli effetti della pandemia sullo stato dell’economia potrebbero propagarsi a lungo.

Nell’ultimo trentennio si sia 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 visto, 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 consente, oggi, di superare quell’epoca e di 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”<sup>20</sup> 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, cionondimeno 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 sostanziale<sup>21</sup>. Ed è in forza del suo legame

---

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.; G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in ID., *La pianificazione e i diritti della persona umana*, Roma, 1955, 14 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Cfr. R. NIRO, *Art. 41*, cit.

<sup>21</sup> 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*

con il principio di eguaglianza sostanziale 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 occupazione<sup>22</sup>. Quest'ultima lettura dell'art. 41 appare particolarmente affascinante oggi e merita di essere recuperata poiché è in grado di aprire la strada a interpretazioni che conducono direttamente alle attuali problematiche sociali.

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, probabilmente, è 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.<sup>23</sup>, 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 del raggiungimento del progresso sociale e delle esigenze di solidarietà. Per queste ragioni, l'art. 41 rientra certamente tra quelle disposizioni costituzionali dotate di una forza prescrittiva che, ancora oggi, sembra si debba ancora dispiegare pienamente attraverso un rinnovato sforzo di comprensione e attualizzazione<sup>24</sup>. Le attuali dinamiche sembrano richiedere, per la loro stessa natura, di rafforzare la dimensione sociale che emerge dal secondo e terzo comma dell'art. 41. L'attuale contesto, inoltre, può consentire di allargare il tradizionale campo di azione dell'art. 41 ricollegandolo anche ai temi della transizione ecologica e digitale. Sotto questo profilo, il Piano *Next Generation EU* e la sua declinazione sul piano interno rappresentata dal *PNRR* possono indubbiamente essere considerate come nuove opportunità di sviluppo ed estensione della portata applicativa della disposizione costituzionale. Ed è proprio nel suo legame con il *Next Generation* che l'attuale proposta di riforma costituzionale, che reca, non a caso, modifiche all'art. 41 Cost., non appare casuale.

---

*nel sistema costituzionale*, cit., 81 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, op. cit., 604 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, op. cit., 27 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 232 ss.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Su cui ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

<sup>24</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 78.

La proposta di riforma, approvata in seconda deliberazione dal Senato il 3 novembre 2021<sup>25</sup>, intende modificare, oltre all'art. 9 Cost.<sup>26</sup>, il secondo comma dell'art. 41 Cost. (il limite generale dell'utilità sociale resterebbe invariato) inserendo nel divieto di "recare danno" le parole "alla salute, all'ambiente" che andrebbero a precedere gli altri limiti rappresentati da "sicurezza, libertà e dignità umana". Inoltre, la proposta si estende 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 in corso propone di ampliare il novero dei suddetti fini aggiungendo quelli "ambientali".

Si tratterebbe di una novità che non stravolgerebbe 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 economica<sup>27</sup>. 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'attuale formulazione dell'art. 41 sembra 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 (mediante la modifica dell'art. 9 Cost.) e sulla prima parte del testo costituzionale (art. 41)<sup>28</sup>, questa modifica dell'art. 41 renderebbe 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 dal *Next generation EU*, dunque, verrebbe ulteriormente legittimato, anche sul piano costituzionale, quello che appare come

---

<sup>25</sup> 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 deve tornare all'esame della Camera dei deputati per la seconda deliberazione, che potrà tenersi non prima di tre mesi dalla data della prima deliberazione, ossia non prima del 12 gennaio 2022.

<sup>26</sup> L'art. 1 della proposta di riforma intende modificare l'art. 9 Cost. aggiungendovi, in fine, tra i compiti della Repubblica, il seguente comma: "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".

<sup>27</sup> 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"».

<sup>28</sup> 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.

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.

Questi recenti 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 a prescindere, per le ragioni appena indicate, dall'esito dell'attuale proposta di riforma costituzionale.

In relazione alla recente espansione dell'intervento pubblico nell'economia, va peraltro anche rilevato che, nell'ambito dell'ampia disciplina dell'emergenza introdotta dal legislatore nei lunghi mesi della pandemia, vi sono misure riconducibili al sostegno pubblico alle imprese che sembrano confermare la tendenza verso un ritorno al modello dello Stato imprenditore che dovrà essere valutato sulla base dei risultati che tali misure a sostegno delle imprese otterranno<sup>29</sup>. Ogni giudizio, infatti, deve essere rinviato alla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati nei termini del soddisfacimento delle finalità sociali sottese a questi interventi, nonché alla contestuale verifica del rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Queste considerazioni, 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 certamente evidenziato numerose criticità, basti pensare all'assenza di trasparenza, efficienza e alla mancanza di adeguati controlli sulla gestione delle risorse pubbliche.

#### **4. L'Art. 43 Cost. e le "nazionalizzazioni": spettro del passato o strumento utilizzabile in determinate circostanze?**

L'intervento pubblico nell'economia nel quadro costituzionale è delineato, oltre che dall'art. 41, anche dall'art. 43 Cost. che assegna allo Stato un ruolo di rilievo nel regolare lo sviluppo e la produzione dei settori strategici attraverso la previsione di riserve di impresa ed espropriazione di singole imprese. Si fa riferimento alle "nazionalizzazioni", intese in senso lato<sup>30</sup>, attorno alle quali il dibattito è tornato quasi

---

<sup>29</sup> Per un approfondimento relativo a questi temi e, in particolare, alle nuove forme di sostegno pubblico alle imprese, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit.

<sup>30</sup> Sulla base della classificazione operata da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, 132 ss., si qualificano come "collettivizzazioni" quegli istituti giuridici per i quali beni o attività produttive si trovano in mano al pubblico potere che è il solo legittimato a detenerli o a svolgerle. È collettivizzazione tanto la vicenda del passaggio in mano pubblica, quanto il modo di essere in mano pubblica. (...) Si distinguono tre specie di collettivizzazioni: quelle in

inevitabilmente di attualità parallelamente al riemergere della questione di un ritorno più significativo dell'intervento pubblico nell'economia. Di conseguenza, appare necessario domandarsi se e con quali modalità possa realizzarsi la tipologia di intervento pubblico delineato dall'art. 43 nell'attuale contesto che, come visto, si presenta con caratteristiche del tutto diverse rispetto al *trend* dell'ultimo trentennio.

L'art. 43 delinea, come noto, le modalità attraverso cui può concretizzarsi l'intervento autoritativo dello Stato nella gestione delle attività produttive<sup>31</sup>. Tale intervento deve essere riconducibile a un preminente interesse generale che, come ha a più riprese evidenziato la Corte costituzionale, va inteso in senso ampio poiché riguarda tutte le finalità ritenute necessarie a garantire il buon funzionamento del sistema democratico e destinate a dare attuazione al principio dell'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>32</sup>.

Da questo punto di vista, è dunque evidente il nesso con le finalità di utilità sociale cui fa riferimento l'art. 41 Cost., tanto in relazione agli obiettivi generali che vengono perseguiti, quanto alla connessione che viene a instaurarsi tra i comuni intenti degli artt. 41 e 43 e i principi costituzionali di solidarietà sociale, eguaglianza sostanziale e lavorista.

La parabola relativa all'applicazione dell'art. 43 nell'esperienza repubblicana è nota.

L'impostazione dei Costituenti tradottasi nel disegno dell'art. 43 si è sostanzialmente concretizzata nel sistema delle partecipazioni statali mediante l'istituzione di enti di gestione *ad hoc* in ambiti considerati strategici per lo sviluppo del Paese<sup>33</sup>. In questo contesto, non può essere dimenticata l'ampia galassia relativa alla gestione dei servizi pubblici essenziali affidati ad aziende e società locali che rappresentano oggi un significativo ambito di applicazione dell'art. 43. Si è sviluppata, infatti, una sostanziale concentrazione negli enti sub-statali dell'erogazione di un rilevante numero di servizi essenziali mediante la sperimentazione di differenti forme organizzative, con la crescente e tendenziale propensione al

---

cui potere pubblico riservatario è l'ente territoriale della collettività, ente a fini generali: quindi lo Stato in primo luogo e poi comuni ed altri enti territoriali esponenziali; si hanno così le statizzazioni, le municipalizzazioni, le regionalizzazioni e simili. (...) Si chiamano nazionalizzazioni le forme in cui il pubblico potere è un organismo centrale diverso dallo Stato, di solito un ente pubblico". Si rinvia, sul punto, anche a A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 303 ss.

<sup>31</sup> Per quanto riguarda gli strumenti e le modalità attraverso le quali si può realizzare l'intervento in base all'art 43 si rinvia a S. CASSESE, *Leggi di riserva e art. 43 Cost.*, cit., p. 1356; F. GALGANO, *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 193; M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle società*, 1958, 227; G. MOTZO - A. PIRAS, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 170; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., 324; A. PREDIERI, voce *Collettivizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, VII volume, Milano, 1960, pp. 419 ss.; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1995; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 12 ss.; A. Lucarelli, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit. 300 ss.; A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, in *Federalismi.it*, num. spec. 5, 2019, 153 ss.

<sup>32</sup> Questo principio è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalle prime sentenze aventi quale parametro l'art. 43 Cost. Sulla giurisprudenza costituzionale degli anni sessanta con cui si legittimava la nazionalizzazione dell'energia elettrica e le riserve e i monopoli in favore dello Stato, V. A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. A. PAPA, *Le imprese pubbliche tra Costituzione ed ordinamento comunitario*, in S. LABRIOLA e A. CATELANI (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001.

ricorso, dopo il 1990, alla costituzione di società partecipate (anche miste ed *in house*) la cui attività deve trovare un difficile punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire un servizio pubblico e la tutela dei principi europei della concorrenza<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda il declino del modello prefigurato dall'art. 43, le ragioni coincidono con quanto si è già detto in relazione all'art. 41 e vanno ricercate nel mutato clima avviatosi a partire dall'inizio degli anni Novanta derivante dai nuovi influssi provenienti dal processo di integrazione europea e dal contestuale affanno del modello italiano di intervento pubblico nell'economia.

Ad ogni modo, va messo in rilievo che il diritto dell'Unione europea non impediva allora e non impedisce oggi un ruolo attivo dello Stato nell'economia. Per quanto concerne le imprese pubbliche, il diritto UE assume una posizione di sostanziale neutralità in ragione del principio dell'indifferenza della proprietà dei beni desumibile dall'art 106 del TFUE che, però, richiede a tali imprese, contestualmente, di operare nel mercato rispettandone le regole e, in particolare, le regole di concorrenza<sup>35</sup>. Pertanto, a ciascuno Stato membro è consentito mantenere in piedi un sistema di imprese pubbliche in settori ritenuti strategici ed è in questo ambito che è andato riorganizzandosi il sistema di imprese pubbliche in Italia a partire dagli anni Novanta<sup>36</sup>. Così, ad esempio, il settore dell'energia elettrica è stato liberalizzato nel 1999 e, nel contesto di un passaggio ad un mercato "tutelato", ENEL si è trasformata da ente pubblico a società per azioni quotata in borsa con il Ministero dell'economia come azionista di riferimento. Allo stesso modo, appare compatibile con il diritto dell'Unione anche un'attività pubblica di impresa che prenda le mosse da un intervento autoritativo nonché una gestione pubblicistica di servizi pubblici<sup>37</sup>. Le condizioni che giustificano tali interventi, però, sono più stringenti rispetto all'ambito di manovra che era consentito

---

<sup>34</sup> Cfr. A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, cit., 162 ss. Per un approfondimento delle questioni legate al ruolo delle società a partecipazione pubblica in ambito locale V. F. MERUSI, *I servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016; A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti. Servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019.

<sup>35</sup> In base a quanto prevede l'art. 106 TFUE, "1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei Trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni"

<sup>36</sup> Cfr., sul punto, R. MICCÙ-M. FRANCAVIGLIA, *Le società pubbliche e i servizi di interesse economico generale: l'impatto del d. lgs. N. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016

<sup>37</sup> Cfr. A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, cit., 165.

dall'art. 43 Cost. in assenza dei principi e delle regole provenienti dal diritto dell'Unione europea poiché essi devono rinvenire il proprio fondamento nella necessità<sup>38</sup>.

In sostanza, il diritto eurounitario non esclude l'opzione dell'intervento pubblico anche qualora si realizzi dando applicazione alle possibilità offerte dall'art. 43 Cost. La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte ricordato che la disciplina dell'Unione non vieta l'intervento pubblico nell'economia poiché la presenza dello Stato è legittima qualora rappresenti un'*extrema ratio* per il perseguimento di un'utilità sociale<sup>39</sup>. Ed è proprio l'utilità sociale che, come si è detto, rappresenta l'obiettivo di fondo degli interventi previsti sulla base degli artt. 41 e 43 Cost. Sotto questo profilo, si può dunque sostenere che l'art. 43 sia conforme al diritto dell'Unione nel suo prefigurare una possibile deroga alle regole generali della concorrenza e del mercato<sup>40</sup>. Deroga che, come si è detto, dovrebbe configurarsi in situazioni di necessità e nei casi in cui l'azione dello Stato sia orientata a preservare un'attività di interesse generale al fine di dare effettività, con il suo intervento, ai principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale nonché alla tutela del lavoro e dei livelli di occupazione in ossequio al principio lavorista.

Del resto, in certe fasi storiche sistemi di monopolio e riserve di attività a favore dello Stato possono essere funzionali allo sviluppo economico poiché situazioni fuori dall'ordinario legate, ad esempio, a crisi economiche possono giustificare, anche in deroga ai principi della concorrenza e del libero mercato, interventi finalizzati a preservare la coesione economico-sociale nell'ottica dei principi costituzionali poc'anzi richiamati. L'attuale contesto, data l'eccezionalità degli eventi che si sono susseguiti nell'ultimo decennio, rientra senza dubbio in questa casistica.

Vi è, però, un secondo ambito da considerare in relazione alla possibilità di interventi pubblici sulla base dell'art. 43 ed è quello che rimanda a dirette responsabilità dell'impresa privata nei casi in cui la sua attività possa generare una situazione di grave (o gravi) conflitto(i) con l'utilità sociale e l'interesse generale. In questo caso, l'intervento pubblico si configurerebbe come "riparatore" e si giustificerebbe in nome della necessità di ripristinare condizioni generali che consentano di rendere nuovamente compatibile l'attività in questione con l'utilità sociale e con i principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

Sotto questo profilo, alcuni "casi" che hanno riguardato il nostro Paese negli ultimi anni come quello dell'*ex-Iva*, di *Alitalia* e di *Autostrade per l'Italia*, potrebbero essere considerati in quest'ottica, facendo riferimento alle due "motivazioni" sopra richiamate che giustificerebbero l'applicazione dell'art. 43

<sup>38</sup> A tale riguardo vi è chi sostiene, come F. FURLAN, *Articolo 43*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 279 ss., che il limite della necessità sembra escludere interventi di lungo periodo lesivi dei principi della concorrenza.

<sup>39</sup> Cfr. tra le tante, Corte di Giustizia, 25 marzo 2015, *Belgio/ Commissione*, T 538/11. Cfr., inoltre, la sentenza Sacchi del 1974, la sentenza del 1991 sul caso *Merci convenzionali - Porto di Genova*, la Sentenza Corebeau del 19 maggio 1993. Sulla giurisprudenza in materia si rinvia a A. Lucarelli, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit.

<sup>40</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit.



Cost.. Si tratta di vicende che, pur non potendo essere approfondite in questa sede<sup>41</sup>, presentano infatti degli elementi comuni di rilievo dal momento che in queste circostanze negli ultimi mesi e durante l'emergenza pandemica, lo Stato è intervenuto sulla base del modello dello Stato-imprenditore, nonché con delle forme di ri-nazionalizzazione come nel caso di *Alitalia-ITA*<sup>42</sup> e di *Autostrade per l'Italia*.

Questi “casi”, qui soltanto richiamati, hanno dimostrato ancora una volta che, in alcune circostanze, l'esercizio dell'iniziativa economica privata può avere ripercussioni negative su diritti fondamentali e interessi di rilievo costituzionale e ci si riferisce, in particolare, all'inquinamento, ai gravi danni alla salute, alle crisi occupazionali e ai pericoli per l'incolumità pubblica. Tali criticità sono destinate a ripercuotersi negativamente sull'interesse generale e possono avere un impatto ancora più forte nei periodi di crisi economico-sociali. Quest'ultimo aspetto merita di essere tenuto in considerazione senza per questo sposare la tesi dell'intervento pubblico sempre e comunque auspicabile quale panacea di tutti i mali.

É in quest'ottica che le opzioni dell'art. 43 Cost. appaiono ancora oggi percorribili come possibili strumenti da utilizzare in determinate e particolari circostanze, alle condizioni cui si è fatto riferimento. Strumenti che, perseguendo l'utilità generale, sono finalizzati al perseguimento dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale che verrebbero inesorabilmente compromessi al verificarsi di situazioni fuori dall'ordinario. Rispetto all'esperienza passata, però, l'utilizzo di questi strumenti deve avvenire prestando maggiore attenzione ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'intervento rispetto agli obiettivi stabiliti e nell'ottica di un rigoroso controllo dei conti che impedisca di generare degli squilibri eccessivi per il bilancio pubblico.

## **5. Lo sviluppo del “Golden Power” come strumento di intervento pubblico a tutela di settori cruciali**

La situazione emergenziale provocata dalla pandemia ha favorito lo sviluppo di un'ulteriore tipologia di intervento pubblico, il c.d. *golden power*. Si tratta, come noto, della disciplina relativa all'introduzione di un sistema di poteri speciali dello Stato che consentono un intervento pubblico a tutela dei settori strategici nazionali, intervento che può riguardare società pubbliche o private e che permette allo Stato di adottare decisioni che condizionano le scelte di imprese operanti in settori strategici anche se non ne detiene

---

<sup>41</sup> Per un approfondimento di ciascuno dei tre “casi”, qui solo richiamati, e del loro rilievo sul piano costituzionale, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit.

<sup>42</sup> A partire dal 15 ottobre 2021 “Italia Trasporto Aereo” – ITA – è divenuta la nuova compagnia area di bandiera italiana che ha sostituito *Alitalia*, rilevandone il marchio.

azioni<sup>43</sup>. Anche questa materia è stata oggetto di intervento nell'ambito della disciplina di emergenza adottata nei mesi della pandemia.

L'utilizzo dei poteri speciali (*golden power*) può indubbiamente essere considerato come una possibile declinazione dell'intervento pubblico nell'economia che trova il suo fondamento nell'art. 41, terzo comma, Cost. La tutela di interessi nazionali ritenuti strategici, giustifica, infatti, l'adozione da parte del Governo di poteri speciali che devono essere finalizzati al perseguimento di interessi generali nell'ottica, anche in questo caso, dell'utilità sociale e di un intervento orientato a finalità sociali. Va peraltro rilevato che il crescente utilizzo dei *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 regolata<sup>44</sup>.

Un primo aspetto interessante 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 all'interno della quale ha invitato gli Stati a utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello di Unione e a livello nazionale per evitare il rischio che la crisi determinasse una perdita di risorse e tecnologie ritenute prioritarie<sup>45</sup>. 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 diretti<sup>46</sup>. L'evoluzione nell'approccio alla materia da parte delle Istituzioni europee appare evidente se si considera che, in passato, la Commissione europea era intervenuta più volte per sanzionare gli interventi normativi degli Stati membri con cui

---

<sup>43</sup> Per un approfondimento sulle definizioni dei poteri speciali e sulla natura di tale potere pubblico si rinvia a F. GASPARI, *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020, 118 ss.

<sup>44</sup> Cfr. F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione eur.*, 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.

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione del 13 marzo (2020/C 91 I/01), Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19.

<sup>46</sup> 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.

esercitavano i poteri speciali ritenendo che violassero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali<sup>47</sup>.

Negli interventi che limitino 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. La stessa Commissione, nella richiamata Comunicazione sugli orientamenti per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti, ha evidenziato la necessità di interventi (che comunque devono essere adeguati, necessari e proporzionati) in tale ambito poiché essi sono finalizzati alla tutela dell'"interesse generale" in ambiti quali "l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica". L'apertura dell'Unione agli investimenti esteri va quindi, in questo caso, ridimensionata a fronte dei rischi derivanti da investimenti provenienti da aziende statalizzate: sotto questo profilo, va evidenziato l'attivismo della Cina che negli ultimi anni ha intensificato la propria politica espansiva nell'acquisizione di imprese in settori cruciali<sup>48</sup>. Tale impostazione è tanto più necessaria nei periodi di emergenza sanitaria ed economica. Tuttavia, questa nuova consapevolezza a livello di Unione non sembra possa essere limitata a circostanze emergenziali poiché appare sempre più orientata ad assumere un carattere strutturale in un contesto in cui anche l'UE, al pari delle altre potenze economiche mondiali, sta rivedendo il suo approccio per quanto riguarda i rapporti di libero scambio.

L'intervento adottato dal legislatore italiano durante l'emergenza pandemica va inquadrato nell'ambito di una disciplina già esistente da tempo. Senza approfondire tale normativa in questa sede<sup>49</sup>, si tratta di un insieme di interventi normativi culminati con l'adozione del Decreto Legge n. 21 del 2012<sup>50</sup> che, sostanzialmente, consentono allo Stato di intervenire sulle decisioni delle imprese che operano in determinati ambiti. I settori individuati come strategici sono quelli della sicurezza, della difesa nazionale, dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia rispetto ai quali l'utilizzo dei poteri speciali da parte del

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Cfr. P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, In *Federalismi.it -osservatorio emergenza covid-19*, 29 aprile 2020.

<sup>49</sup> Per l'approfondimento della disciplina italiana dei poteri speciali si rinvia a F. FRENI, *Golden share e principio di proporzionalità: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10/2002, p. 1049; ID., *L'incompatibilità con le norme comunitarie della disciplina sulla golden share*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 11/2001, p. 1145; F. BONELLI e M. ROLI (voce), *Privatizzazioni*, in *En. Dir., Agg.*, IV, Milano, 2000, 1007 ss.; C. IBBA, *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. Comm.*, 2001, I, p. 464; G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, 2006.; A. NAPOLITANO, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia all'estensione dei c.d. golden powers*, cit.

<sup>50</sup> Particolarmente rilevante è l'intervento adottato da ultimo in materia con il Decreto Legge 15 marzo 2012 n. 21, *Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, convertito, con modificazioni, con legge 11 maggio 2012, n. 56.

Governo è giustificato nei casi in cui sussista una “minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti”<sup>51</sup>.

Un intervento pubblico nel mercato, quindi, 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. Peraltro, 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 possano acquisire il controllo di tecnologie e infrastrutture cruciali per gli interessi nazionali ed europeo<sup>52</sup>, ha recentemente permesso al legislatore di estendere i settori di intervento ricomprendendo quelli relativi all’alta tecnologia e, in particolare, i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G<sup>53</sup>.

L’emergenza indotta dalla pandemia ha spinto il legislatore a estendere ulteriormente i margini di azione in questo ambito e a rafforzare la disciplina esistente per quanto riguarda la salvaguardia degli *asset* strategici nazionali da intenti predatori provenienti dall’esterno mediante il c.d. Decreto Liquidità del 2020<sup>54</sup>. 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 quali, ad esempio, quelli riguardanti il pluralismo e la libertà dei media, il trattamento dei dati e le “infrastrutture critiche”<sup>55</sup>. A questo nuovo elenco, sono stati aggiunti anche il settore finanziario, creditizio e assicurativo nei casi in cui la tutela della

---

<sup>51</sup> Articolo 2, comma 3, decreto legge n. 56/2012, così come così modificato dalla legge di conversione 11 maggio 2012, n. 56. In queste occasioni il Governo può imporre specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, porre il veto all’adozione di delibere dell’assemblea e opporsi all’acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni.

<sup>52</sup> Questione su cui è intervenuta la Commissione nella Comunicazione 13 settembre 2017, *Accogliere con favore gli investimenti esteri tutelando al contempo gli interessi generali*, COM(2017) 494.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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 cibersicurezza, le tecnologie aeree spaziali, 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.

sicurezza e dell'ordine pubblico non siano adeguatamente garantiti da una specifica regolamentazione di settore.

Altrettanto significativa appare, poi, la scelta orientata al parziale superamento, in merito ai settori di energia, trasporti e comunicazioni, del regime di favore previsto per gli investitori europei attraverso la definizione di una normativa unitaria volta a rendere irrilevante l'appartenenza o meno all'Unione Europea<sup>56</sup>. Si tratta, in questo caso, di una scelta che è evidentemente orientata a rafforzare il margine di azione del Governo italiano nei confronti di ogni tipo di intervento proveniente dall'esterno e che andrà valutata dopo la fase emergenziale anche per verificare se essa possa comportare delle frizioni con le Istituzioni europee e con il diritto dell'Unione.

Gli eventi degli ultimi mesi, peraltro, hanno dimostrato che l'utilizzo del *golden power* può realizzarsi concretamente in ambiti strategici per lo sviluppo e la sicurezza del Paese ma anche per l'utilità sociale e la tutela occupazionale.

Nell'ultimo biennio il Governo italiano è stato particolarmente attivo nel delicato settore dello sviluppo tecnologico della rete 5G e, a tutela della sicurezza nazionale<sup>57</sup>, sia il Governo Conte che il Governo Draghi hanno esercitato il *golden power* intervenendo sugli accordi di fornitura in materia di tecnologie 5G tra *Fastweb* e le aziende cinesi *Huawei* e *Zte* (oltre all'azienda taiwanese *Askey*). Nello specifico, a ottobre 2020 il Governo Conte-*bis*, a protezione di uno sviluppo sicuro della rete 5G, aveva posto il veto sulla stipula di un contratto con *Huawei*, mentre a dicembre dello stesso anno aveva esercitato il *golden power* con prescrizioni su un altro contratto stipulato da *Fastweb* con *Zte* e, sul punto, è poi nuovamente intervenuto il Governo Draghi nel 2021.

Successivamente, nell'Aprile 2021 il Governo Draghi ha utilizzato il *golden power* per bloccare l'acquisizione di un'azienda lombarda di semiconduttori da parte di un'impresa cinese. In questo caso, il perseguimento dell'interesse generale e dell'utilità sociale è riconducibile al fatto che negli ultimi mesi si sia registrata una carenza nella disponibilità di semiconduttori, dovuta agli effetti della pandemia, che ha costretto diversi produttori di automobili a rallentare la produzione rendendo, quindi, anche il settore dei semiconduttori un settore strategico per lo sviluppo e la tenuta occupazionale del Paese in un contesto più ampio di criticità del settore vista la carenza di semiconduttori a livello globale.

Quello dei semiconduttori è, peraltro, un settore strategico non solo per il mercato delle automobili poiché questi materiali sono utilizzati per la produzione di telefoni e *smartphone* e nelle reti di intelligenza artificiale. La questione dei semiconduttori va dunque inquadrata in un contesto più ampio, divenuto

---

<sup>56</sup> Art. 2 del decreto legge n. 23 del 2020. Si rinvia, per un approfondimento, a P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, cit.

<sup>57</sup> A tale riguardo va ricordato che *Zte*, insieme a *Huawei*, è fra le aziende cinesi accusate dal governo americano di spionaggio per conto del governo e messe al bando dalla Fcc (Federal communication commission).

ancora più critico con la crisi pandemica. Come si è accennato in precedenza, infatti, la Cina sta adottando una politica commerciale aggressiva, che appare in espansione nell'ultimo biennio, per catturare quote di mercato globale in settori strategici. Sulle criticità collegate a questa politica espansiva adottata dalla Cina, peraltro, si è soffermato durante i suoi lavori anche il G7 tenutosi in Cornovaglia dall'11 al 13 Giugno 2021. Anche sotto questo profilo, dunque, l'intervento pubblico si configura come necessario per attenuare le mire espansionistiche di Paesi come la Cina e per preservare settori strategici nell'ottica dell'interesse generale e della tutela occupazionale.

Questi ultimi casi appena richiamati evidenziano la rilevanza di una disciplina, quella relativa ai poteri speciali e all'utilizzo del *golden power*, che è andata sviluppandosi nell'ambito della normativa emergenziale adottata nei mesi della pandemia e che appare in tutta la sua utilità - a patto che sia utilizzata in maniera ponderata e nel rispetto del principio di proporzionalità - a prescindere dai contesti emergenziali poiché consente interventi pubblici finalizzati a 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.

## **6. Alcune considerazioni conclusive**

Alla luce delle considerazioni che si sono sin qui svolte, appare evidente che la questione del ruolo dello Stato in economia non possa ridursi a una sterile contrapposizione tra iniziativa economica privata e intervento pubblico, contrapposizione che peraltro è assente nell'impianto dell'art. 41 Cost.

Il tema sembra doversi indirizzare, piuttosto, nell'individuazione delle migliori opzioni per delineare in maniera innovativa il ruolo dello Stato nell'economia cercando di prestare maggiore attenzione, 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 da parte dello Stato, comunque necessari, non si sono sino ad oggi dimostrati sufficienti a evitare squilibri nella distribuzione delle ricchezze e modelli di sviluppo in cui le diseguaglianze finiscono per allontanare dal quadro costituzionale le cui fondamenta sono rinvenibili nei principi solidarista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. che, a loro volta, si legano indissolubilmente alla Costituzione economica. A partire dagli anni Novanta e sempre di più nel corso dei decenni successivi, la sola regolazione non ha consentito allo Stato e all'Unione europea 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 del Piano *Next Generation EU* può aprirsi una nuova prospettiva non soltanto per l'intervento dello Stato in economia ma anche per l'intervento dell'Unione nell'economia

europea. Sembra, infatti, prefigurarsi un'interessante e nuova modalità di intervento pubblico anche sovranazionale nell'economia volto a prevedere politiche di sviluppo europee alla luce di una nuova presenza pubblica nel mercato. La logica è senz'altro innovativa anche perché il Piano *Next generation* 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 del Vecchio Continente.

Sembra quindi emergere, in maniera significativa, l'importanza della guida pubblica per la ricostruzione dopo la crisi pandemica attraverso 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 certamente anche riconducibile alla volontà della Commissione stessa di sviluppare la lotta al cambiamento climatico che viene visto come possibile nuovo volano per l'economia, tuttavia 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 rappresenta 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<sup>58</sup> – 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, come si è detto, richiede debba essere non solo fortemente competitiva, ma anche indirizzata alla piena occupazione e al progresso sociale nell'ambito di un modello di sviluppo, va evidenziato, che già lo stesso Trattato in questo articolo prevede debba basarsi sulla tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

La sfida è tanto affascinante quanto difficile da portare a termine. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Piano *Next Generation* prevede che il sostegno finanziario europeo debba essere erogato non soltanto sulla base del principio di solidarietà tra Stati dell'Unione, ma anche nel rispetto del principio di condizionalità. Per poter accedere alle risorse gli Stati membri sono chiamati a presentare piani di riforme in settori strategici e a specificare come e con quali modalità verranno utilizzati i fondi europei. Tra i due, principi, del resto, esiste un nesso se si considera che con la pandemia la solidarietà tra Stati si è resa di

---

<sup>58</sup> I pilastri del mercato interno europeo sono, come noto, le 4 libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci; la libera circolazione delle persone; la libera prestazione dei servizi; la libera circolazione dei capitali.

fatto necessaria per mantenere in vita lo stesso progetto europeo il cui sviluppo è però anche legato all'introduzione di meccanismi che consentano di garantire che gli aiuti finanziari siano adeguatamente impiegati da parte degli Stati<sup>59</sup>. Quando si fa riferimento al buon utilizzo di risorse pubbliche non si può negare che, per il nostro Paese, si tratti di un obiettivo tutt'altro che scontato da raggiungere e, in questo senso, l'esperienza dei decenni passati può certamente essere d'aiuto per non ripetere errori già commessi. Il percorso sarà lungo e complesso e, da questo punto di vista, Il PNRR presentato dal nostro Paese nella primavera del 2021 con cui, su richiesta dell'Unione, è stato elaborato il piano di interventi da realizzare, rappresenta soltanto il punto di partenza.

Le nuove forme di intervento pubblico nell'economia che vanno delineandosi andranno comunque valutate anche in base al raggiungimento degli obiettivi di carattere sociale - eguaglianza sostanziale, crescita e tutela dell'occupazione, coesione sociale, tutela dei diritti sociali – che devono rappresentare l'essenza nonché la ragione di fondo di tale intervento. Indubbiamente, dovrà essere posta particolare attenzione anche al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione evitando di ripetere gli errori del passato.

Il debito pubblico è inevitabilmente destinato ad aumentare e questo aspetto va tenuto in particolare considerazione in un Paese come il nostro che già oggi si trova in una condizione di sofferenza da questo punto di vista. Il che impone di adottare scelte attente al rispetto dei criteri appena richiamati per non trasferire sulle generazioni future il peso di un debito pubblico insostenibile che comprometterebbe le possibilità di crescita e sviluppo del Paese. Tuttavia, l'attuale situazione emergenziale richiede che da qui sino (almeno) al prossimo triennio la valutazione sui risultati tenga conto, *in primis*, del raggiungimento degli obiettivi connessi alla coesione e alla giustizia sociale. Del resto, è questo ciò che sembra richiedere la Costituzione economica e, in particolare, gli artt. 41 e 43 Cost. Va peraltro rilevato, a tale riguardo, che da più di un ventennio, ben prima della pandemia, l'Italia si trovava già in una situazione di scarsa crescita economica, aumento della disoccupazione e delle diseguaglianze in un contesto in cui, peraltro, il debito pubblico era comunque in costante aumento, e che, pertanto, un nuovo modello di sviluppo economico rappresenta da tempo la principale sfida del nostro Paese.

La Costituzione esprime un modello economico che abbraccia l'economia di mercato e il modo di produzione capitalistico, ma, come dimostra l'art. 41, terzo comma, Cost., al mercato e all'attività economica privata non viene lasciato un margine di libertà troppo ampio poiché tale opzione difficilmente sarebbe in armonia con l'interesse generale. Di qui la previsione dei programmi e dei

---

<sup>59</sup> Per un approfondimento sulle implicazioni connesse al principio di condizionalità a livello europeo, anche in relazione al rapporto con il principio di solidarietà, si rinvia a G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020, 34; C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, cit., 254 ss.





controlli, degli indirizzi e del coordinamento pubblico finalizzati a mettere in rilievo l'obiettivo dell'utilità sociale che funge da limite per la libertà dell'iniziativa economica privata<sup>60</sup>. Questo appare il quadro costituzionale di riferimento. Lo era nei primi decenni dell'esperienza repubblicana, lo è stato anche dopo il percorso delle liberalizzazioni e l'influsso orientato alla concorrenza proveniente dall'Unione europea a partire dagli anni Novanta, lo sarà, si auspica, sempre di più anche in futuro dopo questa nuova crisi pandemica che ha già imposto un massiccio intervento pubblico nell'economia.

---

<sup>60</sup> Cfr., a riguardo, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit, che evidenzia come La Costituzione, almeno nelle condizioni storiche date, ha evidentemente connesso un apprezzamento positivo al modo di produzione capitalistico (ché, altrimenti, non lo avrebbe recepito), eppure la sua funzionalità alla costruzione del vincolo politico fra i cittadini non è stata affidata ai soli automatismi del suo andamento, ma anche all'esercizio della funzione pubblica di coordinamento e di indirizzo. Così facendo la Costituzione non ha affatto equiparato le libertà economiche alle altre (visto che il loro esercizio, abbandonato a se stesso, può non solo favorire, ma ostacolare le finalità costituzionali) e men che meno ha negato la già rilevata saldatura fra la politica e l'economia, che anzi emerge con particolare vivezza nel secondo comma dello stesso art. 41.