

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Cattedra di *Politica Economica*

**L'INTERVENTO PUBBLICO NEI SETTORI
ECONOMICI STRATEGICI:
*lo strumento del Golden Power in Italia***

RELATORE

Chiar.mo

Prof. PAOLO GARONNA

CANDIDATO

EMANUELE LORENZETTI

Matr. 093622

ANNO ACCADEMICO 2020 / 2021

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 4
--------------------	--------

CAPITOLO I

Origini ed evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia

1.1 Stato e impresa: un rapporto travagliato	Pag. 6
1.2 I limiti del mercato	Pag. 10
1.3 I limiti dello Stato dirigista	Pag. 15
1.4 Le Privatizzazioni in Italia	Pag. 20
1.5 Dalla <i>Golden Share</i> al <i>Golden Power</i>	Pag. 23

CAPITOLO II

L'intervento pubblico nel mercato italiano a tutela dell'interesse nazionale

2.1 Dallo Stato "regolatore" allo Stato "promotore": mutamento del ruolo statale nell'economia	Pag. 27
2.2 L'intervento dello Stato a sostegno del mercato: il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	Pag. 30
2.3 <i>Intelligence</i> economica: il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la tutela dell'industria nazionale	Pag. 32
2.4 MiSE e Servizi di informazione e sicurezza: un <i>tavolo tecnico condiviso</i>	Pag. 36

CAPITOLO III

La normativa italiana in materia di *Golden Power*

3.1 Analisi della normativa italiana	Pag. 40
3.2 Il Gruppo di coordinamento interministeriale per il <i>Golden Power</i> a Palazzo Chigi	Pag. 46
3.3 <i>Foreign direct investment screening</i> tra politica della concorrenza UE e politica industriale	Pag. 48

CAPITOLO IV
Il Golden Power nella definizione della politica industriale italiana

4.1	Intervista al Dott. Bruno Valensise <i>Vice Direttore Generale Vicario del DIS</i> <i>(Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza) – Presidenza</i> <i>del Consiglio dei Ministri</i>	Pag. 53
4.2	Intervista all’ Amb. Giampiero Massolo <i>Presidente di Fincantieri S.p.A., già Direttore Generale del DIS</i> <i>(Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza) – Presidenza</i> <i>del Consiglio dei Ministri</i>	Pag. 58
4.3	Intervista all’ Avv. Mario Antonio Scino <i>Avvocato dello Stato, già Capo Dipartimento per la</i> <i>Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica –</i> <i>Presidenza del Consiglio dei Ministri,</i> <i>durante i Governi Conte I e II</i>	Pag. 65
4.4	Intervista al Prof. Avv. Lorenzo Pallesi <i>già Presidente dell’INA e CONSAP S.p.A.</i> <i>durante la stagione delle privatizzazioni</i>	Pag. 69
4.5	Intervista al Dott. Marcel Patrignani <i>Managing Director Europe Cluster,</i> <i>Non-Executive President Italy della Capgemini engineering,</i> <i>già Presidente e AD Altran Italia</i>	Pag. 78
4.6	Analisi, considerazioni e criticità emerse dalle interviste sul <i>Golden Power</i>	Pag. 82
	CONCLUSIONI	Pag. 86
	RINGRAZIAMENTI	Pag. 88
	BIBLIOGRAFIA	Pag. 90
	ABSTRACT	Pag. 92

INTRODUZIONE

L'anno 2020 sarà da tutti ricordato come l'anno del Coronavirus, in cui il mondo ha vissuto una situazione molto critica per numero elevato di morti e di contagiati e per le gravi ripercussioni che la crisi sanitaria ha provocato anche in ambito politico, economico e finanziario. In un periodo di crisi economica mondiale causata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 – acronimo dell'inglese *CO*rona*VI*rus *D*isease *19* – si è assistito ad un massiccio ritorno dello Stato nell'economia. È questa la grande novità che la gravità della crisi porta con sé: un intervento massiccio dei Governi che tornano, per l'appunto, a interessarsi nuovamente della struttura economica per tentare di rallentare la pervasività del virus e, soprattutto, per evitare che tale virus sanitario possa trasformarsi in un latente virus economico. Questa novità rappresenta un cambiamento radicale, potremmo dire una vera e propria rivoluzione copernicana. Infatti a partire dagli anni Ottanta del Novecento, grazie all'impulso della letteratura accademica, in particolare la corrente del liberismo, da una parte, e gli esponenti dell'espressione del mondo civile e politico, dall'altra, si assistette a un significativo ridimensionamento dell'intervento pubblico nell'economia. Tale fenomeno passò alla storia sotto il nome di "Privatizzazione", dove la scelta consistette nel costringere i sistemi economici ad adattarsi a profonde e radicali trasformazioni. Una di queste fu la messa in discussione del concetto dell'impresa pubblica, che, durante l'economia di guerra, conobbe una considerevole diffusione attraverso la "nazionalizzazione", tipico modello industriale proprio dei regimi autoritari che, in Europa, si andarono formando nei primi anni del Novecento, e che trascinarono tale concezione fino agli anni Settanta.

La crisi, venutasi a creare in seguito al COVID-19, sta mettendo in risalto il ruolo preminente degli affari nella vita pubblica. Oggi, purtroppo, i governi non sono adeguatamente preparati e attrezzati per rispondere alla crisi del COVID-19, in quanto, negli ultimi decenni, sono stati messi da parte per fare posto alle imprese, le quali erano chiamate non solo a creare ricchezza ma anche ad implementare una direzione dell'economia.

Si presenta dunque un'occasione storica in cui lo Stato torna alla ribalta sulla scena economica, questa volta con un ruolo trasformativo, cioè in grado di interpretare il capitalismo con idee e strumenti nuovi per consentire l'effettiva

realizzazione di una *Green economy*. L'occasione è, infatti, propizia per “ripensare il ruolo dello Stato: anziché limitarsi a correggere i fallimenti del mercato quando si verificano, i governi dovrebbero assumere un ruolo attivo plasmando e creando nuovi mercati che offrano una crescita sostenibile e inclusiva, oltre a garantire che le partnership con le imprese in cui confluiscono fondi pubblici siano guidate dall'interesse pubblico, e non dal profitto”.¹ Secondo questa visione emergente, la nuova politica interventista richiederebbe un salto di qualità rispetto al passato che ha permesso il passaggio: dallo Stato proprietario a quello regolatore, sino a trasformarsi, oggi, quale Stato *market-shaper*. Alla base di tale ripensamento sul ruolo che lo Stato debba avere in economia, soprattutto sul “modo”, vi è l'idea che il governo non dovrebbe limitarsi a correggere il mercato quando esso fallisce, ma piuttosto di prevenire il “fallimento del mercato” con un intervento *ex ante*, frutto di programmazione economica di uno Stato che si faccia garante dell'innovazione con un piano di investimenti pubblici in settori emergenti, come ad esempio: la transizione verde e la digitalizzazione.

Ad ogni modo, per quanto concerne la politica economica si assiste oggi, con l'avvento del COVID-19, ad un cambio di paradigma che rimette in discussione il libero mercato e il fenomeno delle privatizzazioni. In linea più generale potremmo dire che vi sono molte richieste di “allentare la politica della concorrenza per dare la priorità a precise scelte di politica industriale”.²

Con il presente lavoro di ricerca si cercherà di analizzare l'origine dell'intervento pubblico in economia e la sua evoluzione, il passaggio intermedio della fase di privatizzazione, l'adattamento conseguente dello Stato quale regolatore di beni e servizi di pubblica utilità, evidenziando come in realtà lo Stato abbia sempre voluto mantenere un controllo sulle imprese ritenute strategiche per il Sistema Paese. Quindi si procederà in primis con l'analisi della *golden share*, passando poi a quella del *golden power*, prendendo in considerazione il caso italiano, per evidenziare come il governo dell'economia da parte dello Stato si stia riaffermando dopo l'onda del liberismo che è partita dagli anni '80 del Novecento.

¹ Mazzucato M., *Non sprechiamo questa crisi*, Ed. Laterza, Bari, 2020.

² Saravalle A., Stagnaro C., *Contro il sovranismo economico*, Ed. Rizzoli, Milano, 2020.

CAPITOLO I

“Origini ed evoluzione dell’intervento pubblico nell’economia”

1.1 Stato e impresa: un rapporto travagliato

Parlare del rapporto tra lo Stato e l’impresa, tra la dimensione pubblica e quella privata dell’economia, significa anzitutto rileggere la storia economica, comprenderne l’influenza della scienza economica esercitata da due secoli sull’economia reale e il rapporto tra le due dimensioni nell’ottica più generale dello studio dell’economia. Significa immaginare l’andamento dei rapporti come se oscillasse su di “un grande pendolo” guidato dall’economia, che fa per l’appunto oscillare, cioè muovere da una parte all’altra, il sistema economico tra due variabili: il sistema di mercato, da un lato, e il sistema statale, dall’altro.

Fino agli anni Ottanta e Novanta del Novecento il dibattito centrale tra gli esperti si concentrava attorno alla questione di ricerca su quale fosse, tra il mercato e lo Stato, il miglior sistema che potesse garantire la crescita economica e il benessere sociale. Tale impostazione della letteratura mostrava un limite in quanto poneva la questione in termini di contrapposizione netta: Stato contro mercato. Una simile dicotomia, frenando le possibilità di una convergenza in una dimensione cooperativa, prevedeva l’esistenza di due principali sistemi economici, totalmente contrapposti tra loro, supportati dalle relative ideologie. Da un lato, vi era il cosiddetto “sistema di puro mercato”, in cui il meccanismo e il funzionamento del sistema economico è rappresentato dalla sola dimensione del mercato, considerato come l’unico strumento che consente al capitalismo di organizzare la produzione e la distribuzione, mentre, dall’altro, vi era quello del ricorso all’intervento pubblico diretto.

La gestione dei beni e servizi viene dunque esclusa dagli obiettivi dell’intervento pubblico, che invece avrebbe dovuto limitarsi a ricoprire un ruolo marginale, di cornice agli affari economici come la creazione di infrastrutture di base (strade, autostrade, ferrovie, ospedali, scuole). Tale idea trae spunto dalla concezione ideologica alla base della teoria del libero mercato, il cui principale sostenitore è Adam Smith, economista e filosofo scozzese, considerato l’esponente di una delle principali correnti di storia del pensiero economico che, ancora oggi in sede universitaria, riveste un ruolo determinante nella letteratura: la

corrente del liberalismo economico e degli economisti classici. La teoria del mercato propugnata da Adam Smith, contenuta nel suo celebre lavoro *La ricchezza delle nazioni*³ del 1776, rimane la principale matrice ideologica fino al 1870, data in cui prenderà avvento la teoria economica marginalista. Nella sua opera Smith considerava il mercato come la “mano invisibile” in grado di raggiungere un equilibrio perfetto e concorrenziale, utile allo sviluppo economico. Gli economisti classici partivano dall'impostazione macroeconomica basata sul presupposto che gli agenti fossero in grado da soli di auto-determinarsi e condurre operazioni di scambio efficaci ed efficienti, e tuttavia la peculiarità dei classici e neoclassici si rinviene nel fatto che, nella storia del pensiero economico, la loro corrente finì con il tempo – sotto forme diverse di teorie, che seppur considerate come gli assi portanti e fondamenti dottrinali delle politiche del *laissez-faire* – a fornire legittimazione agli avversi economisti fautori dell'intervento pubblico, per diverse ragioni. Anzitutto Smith, sebbene fu un convinto sostenitore del libero mercato, riconobbe e conservò un limitato campo d'azione anche al ruolo dello Stato in economia. La mano invisibile avrebbe dovuto essere accompagnata, nella logica smithiana, dalla “mano visibile” dello Stato in quei settori che attengono unicamente alla sfera pubblica e che hanno riflessi immediati nell'economia (istruzione, sanità, difesa nazionale).

Lo Stato avrebbe dovuto limitarsi ad intervenire in tre principali macro-aree: (1) la difesa della nazione, (2) l'amministrazione della Giustizia (per quanto attiene la regolamentazione dei contratti) (3) e una regolamentazione efficace delle tariffe (dazi e dogane). Tuttavia, nella visione classica smithiana il riferimento alla categoria di “fallimento del mercato” non è contemplato, in quanto si sostiene che l'ottimalità dell'equilibrio di mercato possa basarsi sull'elemento dell'informazione perfetta, la quale conduce ad una massimizzazione del profitto che, a sua volta, riporta all'ottimo paretiano. La possibilità di contemplare non solo la componente privatistica, ma anche quella pubblicistica nella gestione dell'economia, venne offerta grazie ai rappresentanti della teoria analitica marginalista e neoclassica come Leon Walras, Ricardo, Malthus, John Stuart Mill e Knut Wicksell.

³ Smith A., *La ricchezza delle nazioni*, (1776) Ed. UTET, 15 maggio 2013.

Con il primo teorema dell'economia del benessere, in base al quale si sostiene che ogni equilibrio concorrenziale è un ottimo nel senso di Pareto, è vero che, da un lato, si riconosce la validità del sistema di mercato, e che tale teorema ha condotto a *“definire e fissare il ruolo positivo del mercato di pura concorrenza in termini di idoneità a garantire l'efficienza nel senso teorizzato dal Vilfredo Pareto (la condizione dell'uno può migliorare solo a scapito della condizione dell'altro)”*⁴ ma, al contempo, si mettono involontariamente in evidenza i limiti stessi del liberismo economico nel suo obiettivo di raggiungimento dell'equilibrio concorrenziale, principalmente muovendo dal fatto che una *“ottimalità dell'equilibrio concorrenziale suppone, in particolare, un funzionamento concorrenziale dell'economia, l'esistenza di un insieme completo di mercati che permetterebbe di effettuare transazioni su qualsiasi bene in ogni periodo e l'informazione perfetta degli agenti.”*⁵ Ecco, pertanto, i limiti che il teorema dell'equilibrio economico generale suggerisce nella sua stessa definizione, offrendo una giustificazione all'intervento pubblico che si prenderà in esame nel prossimo paragrafo 1.2.

L'altro sistema originariamente riconosciuto, in contrapposizione alla visione del libero scambio, consisteva nel “sistema di economia pianificata centralmente”, tipico modello economico presente in Europa nei regimi politici di matrice marxista-leninista. Contrariamente a quanto accaduto per il primo, questo sistema si è palesato storicamente fallibile nell'esperienza della rivoluzione russa. L'idea alla base di tale sistema centralizzato, sostanzialmente, risiedeva nell'assunto che originava, a sua volta, dalla constatazione stessa dei “fallimenti del mercato”, e che, a tale fallimento di sistema, bisognasse rispondere con la sostituzione di un sistema economico di potere centralizzato di pianificazione nazionale.

In realtà questi due modelli economici non hanno mai conosciuto una loro piena realizzazione, in quanto nell'evoluzione della scienza economica, ancor più nell'economia reale, si è optato per una sintesi tra i due sistemi. È il caso del sistema di “economia mista”, in cui sono contemporaneamente presenti e lo Stato e il mercato quali due attori protagonisti della scena economica, che insieme

⁴ Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016.

⁵ Benassy-Quéré et al. (2019), *Politica economica. Teoria e pratica*. Ed. Il Mulino, Bologna, p.59.

desiderano raggiungere il comune obiettivo di migliorare la prosperità dei cittadini. Raffaele Mattioli, in riferimento al credito italiano, un giorno ribadì in un articolo⁶ come fosse necessaria una collaborazione tra banche e imprese per evitare che tra le due realtà si instaurassero dei “rapporti incestuosi”. *Mutatis mutandis* potremmo dire che l’economia mista, frutto di una mediazione tra Stato e mercato nella gestione dell’economia, ha contribuito notevolmente ad evitare che tra lo Stato e il mercato venissero a instaurarsi veri e propri “rapporti incestuosi”, che avrebbero finito per generare, in questo caso sicuramente, un sottosviluppo economico.

In questi termini possiamo leggere la storia del capitalismo italiano che, per affermarsi, ha scelto la via intermedia tra Stato e mercato, conciliando le diverse istanze ideologico-partitiche presenti nel secondo dopoguerra. Fabrizio Barca, infatti, ha messo in evidenza come lo sviluppo capitalistico italiano, che dal 1945 garantì al Belpaese uno sviluppo industriale e l’accumulazione del capitale, fu in realtà il frutto di un “compromesso straordinario” post-bellico che seppe coniugare quattro dimensioni: *“liberismo internazionale; intervento dello Stato attraverso gli enti pubblici anziché con la regolazione e la programmazione; politica di esenzioni e sussidi a specifici gruppi sociali; contenimento dei salari e dei diritti dei lavoratori.”*⁷

Ad ogni modo, il sistema misto se è vero che ha messo fine a complesse e storiche questioni di contrapposizioni ideologiche, ha altresì confermato come la storia economica sia percorsa da una continua e perenne oscillazione del pendolo, quale conseguenza diretta di un rapporto travagliato, complesso, che intercorre tra lo Stato e l’impresa. La questione, dunque, ci pone una domanda: come si evolve la storia economica? La risposta a tale domanda trova una sua ragionevolezza nell’assunto che la storia del rapporto tra Stato e impresa non segue un approccio lineare in quanto l’interpretazione di tale rapporto va letta nella più generale evoluzione della storia economica degli ultimi duecento anni: *“una storia fatta di movimenti ciclici. Movimenti che hanno accresciuto l’influenza dei mercati a*

⁶ Mattioli R. (1962), *I problemi attuali del credito*, Ed. Mondo economico, n.2, p.28.

⁷ Barca F., *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Ed. Donzelli, Roma, 1999, p. 62.

spese dei governi e che poi hanno riportato il predominio dei governi a spese dei mercati.”⁸

Occorre, dunque, comprendere quali siano i limiti del mercato e, successivamente, i limiti dello Stato che consentono tale andamento ciclico dell'economia.

1.2 I limiti del mercato

“Nulla è più azzardato, in economia politica, del cullarsi nell'assunto dei “mercati perfetti”

[Mauro Gallegati]

La logica del modello neoliberista, definendo il primo teorema dell'economia del benessere, ha posto un freno alla capacità del mercato di generare un ottimo paretiano. Si è aperta in questo modo una via nella scienza economica che ha permesso di costruire sistemi di analisi alternativi come le “funzioni di benessere sociale”, le quali, invece di calcolarne l'efficienza del funzionamento di un sistema economico, andassero a calcolarne il grado di equità sociale. L'obiettivo consisteva nel comprendere se la “mano invisibile” di smithiana memoria bastasse a massimizzare il benessere sociale, ovvero se fosse necessario un intervento esogeno dal mercato, ipotizzando un intervento dello Stato.

Con tale passaggio che fornisce le basi alle motivazioni dell'intervento pubblico, trova spazio anche il ruolo della politica economica. È necessario, infatti, partire da una definizione della politica economica intesa come *“quel complesso di atti compiuti da alcuni membri di una collettività, investiti della necessaria autorità, diretti a influenzare i risultati dell'attività economica in modi e misure percepibili dalla collettività intera.”*⁹

La politica economica nel tempo cambia fisionomia, muta i suoi obiettivi adattandosi ai nuovi scenari macroeconomici generali. Nasce storicamente come un insieme di *trade-offs*, tra tasso di disoccupazione e tasso di inflazione in

⁸ De Grauwe P., *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell'economia?*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2019, p. 11.

⁹ Rossi S., *La politica economica italiana dal 1968 a oggi*, Ed. Laterza, Bari-Roma, 2020, p.3.

risposta alla ormai superata teoria della Curva di Phillips¹⁰, che, già a partire dagli anni Novanta, presenta le difficoltà strutturali delle economie europee con Paesi membri che “consequono un livello di produttività oraria piuttosto elevato, equivalente o anche superiore a quello degli Stati Uniti, eppure in essi una gran parte della popolazione rimane esclusa dall’occupazione.”¹¹

Il mutato funzionamento dell’economia internazionale conveniva alla necessità di ripensare il *trade-offs* in termini di occupazione-redditività, attraverso le tre funzioni¹² principali della politica economica:

- L’allocazione delle risorse;
- La stabilizzazione macroeconomica;
- La redistribuzione fra agenti o fra regioni.

La tassonomia classica, ad esempio quella prodotta da Musgrave¹³ nel 1989, definisce la funzione che la politica economica è chiamata a svolgere quale “compensatoria” rispetto alle inefficienze prodotte dal mercato. Queste funzioni, infatti, come sopra elencato, possono ricomprendere un’attività di allocazione più efficiente delle risorse nel sistema produttivo; una stabilizzazione delle oscillazioni non prevedibili, scaturenti dai cicli economici e da un’attività redistributiva del reddito e della ricchezza in funzione del criterio di equità sociale, che, si ricorda, solamente lo Stato si pone come obiettivo.

Emerge, dunque, un primo limite del sistema di libero mercato attinente alla questione redistributiva in quanto non si pone la domanda e non tiene conto se la distribuzione del reddito e della ricchezza sia o meno equa. Il mercato, per sua natura, non risponde alla finalità di uguaglianza sociale, ma mira solo alla determinazione di ciò che è nell’interesse individualistico. Gli economisti storicamente ne hanno fornito una esemplare immagine sociale dell’umanità che consiste nella teoria dell’*Homo oeconomicus*¹⁴.

¹⁰ La Curva di Phillips, risale all’epoca degli anni Sessanta del Novecento. Sta a indicare che ad una riduzione della disoccupazione di un punto percentuale, il sistema economico risponde con un aumento del tasso di inflazione. Tale assioma però, negli ultimi decenni, non trova più riscontro nell’economia reale.

¹¹ Benassy-Quéré et al. (2019), *Politica economica. Teoria e pratica*. Ed. Il Mulino, Bologna, p.54.

¹² *Ibidem*, p.58.

¹³ In riferimento all’analisi della tassonomia classica si veda Musgrave, R. e Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, Ed. McGraw-Hill, 1989.

¹⁴ Con tale concetto – espressione della teoria economica classica ed enunciato per la prima volta dall’economista inglese John Stuart Mill – ci si riferisce alla persona/agente economico che, al momento di assumere decisioni sull’uso di risorse materiali, mostra peculiari caratteristiche quali

Una risposta alla questione redistributiva viene fornita dalla teoria economica nel modello introdotto dagli economisti Arrow-Debreu, i quali sostengono che l'efficienza del sistema di mercato è garantita dai movimenti dei prezzi, da un lato, e il raggiungimento dell'equità sociale è in funzione della distribuzione delle condizioni iniziali, dall'altro. Dunque, il neoliberismo con Arrow e Debreu tenta di fornire strumenti a supporto dell'allocatione ottimale, relegando così il ruolo dello Stato alla modifica delle condizioni iniziali, mentre al sistema dei prezzi ci pensa il mercato.

Ma davvero il sistema di mercato garantisce nelle sue condizioni iniziali una completa informazione tra agenti economici (famiglie e imprese)? La scienza economica ha tentato di ribattere con l'introduzione della cosiddetta informazione asimmetrica, definita come quella "condizione in cui una parte degli agenti ha maggiori informazioni rispetto ad altri riguardo il bene economico."¹⁵ Dalla introduzione delle imperfezioni asimmetriche ne consegue una modifica al funzionamento dei mercati dei capitali, sostanzialmente riconoscendo che l'economia di mercato aperto (capitalistica) è affetta da imperfezioni, comunemente definite "fallimenti del mercato". Se, per l'appunto, i prezzi non rispondono unicamente all'equilibrio tra domanda ed offerta, viene meno anche l'equità sociale.

La riconoscibilità delle asimmetrie informative all'interno del sistema economico ha fornito elementi validi a supporto dell'intervento pubblico – mostrando dunque di cadere in una fallacia della teoria dell'equilibrio economico generale (o primo teorema dell'economia del benessere), enunciata dagli economisti neoclassici – che Gallegati¹⁶ individua per ben quattro motivi:

- i prezzi non si muovono solo in funzione dell'eccesso di domanda, e non "sgombrano" così i mercati;
- gli agenti interagiscono, e così fanno emergere situazioni non riconducibili alle singole componenti;
- solo con informazione completa non c'è bisogno di liquidità e moneta: in tutti gli altri casi, il credito e il tempo hanno effetti reali pur in presenza di completa flessibilità;

la razionalità pura e l'interesse esclusivo dei propri interessi individuali. L'unico obiettivo è la massimizzazione della ricchezza individuale.

¹⁵ Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016, p.48.

¹⁶ *Ibidem*, p.49.

- tale auto-organizzazione ha dei retro effetti (“dalla macro alla micro”) che rende vuoto ogni tentativo di microfondazione basato sull’individualismo metodologico (che ignori cioè la macrofondazione).

Ne discende, dunque, un ulteriore limite del sistema di libero mercato che ben si riflette nella storia del capitalismo: la carenza strutturale di domanda aggregata. L’asimmetria informativa, infatti, eliminando qualsivoglia possibilità di un mercato in cui vige informazione perfetta, ammette l’intervento di una variabile esogena. L’accettazione di questa variabile porta con sé il riconoscimento che gli agenti economici siano eterogenei, facendo venire meno “l’ipotesi secondo cui esista una trasformazione automatica dei risparmi in investimenti, e di offerta in domanda.”¹⁷ L’intervento dello Stato nell’economia, a questo punto, si mostra necessario ed indispensabile per evitare che il capitalismo si attorcigli nei suoi nodi strutturali. Con il keynesianesimo, la teoria economica subisce una profonda e strutturale trasformazione, in quanto fino al 1936 la teoria economica era dominata dalla legge di Say¹⁸ per la quale, secondo la formulazione sintetica proposta da Keynes, “l’offerta crea la domanda”.

Keynes metteva l’accento, invece, sulla necessità di un intervento pubblico nell’economia in funzione anticiclica per sostenere la domanda aggregata a garanzia della stabilizzazione macroeconomica. Egli era convinto che l’economia di mercato aperto presupponesse, al fine di evitare i “fallimenti del mercato”, una regolazione che andasse a sostenere la stabilità del capitalismo attraverso l’equilibrio di quattro dimensioni di spesa, cioè di domanda aggregata, del Prodotto interno lordo: investimenti delle imprese, investimenti del governo (G), spesa per i consumi (C) ed esportazioni nette (Ex-Im).

Lo stesso Rosario Romeo ricorda come, storicamente, sia proprio “*questo concorso di spesa pubblica e di investimenti privati – italiani e stranieri – nel settore delle opere e dei servizi pubblici, che caratterizza la generale fisionomia degli investimenti in Italia durante il primo ventennio unitario*”¹⁹ e che porrà le basi per avviare la svolta dello sviluppo industriale. Diversi approcci alla teoria economica sono presenti in tal senso, tra cui quella di Mariana Mazzucato che,

¹⁷ *Ibidem*, p.56.

¹⁸ La Legge di Say, fu propugnata da Jean-Baptiste Say (1767-1832), uno dei principali economisti francesi appartenente alla corrente della teoria economica classica.

¹⁹ Romeo R., *Risorgimento e capitalismo*, Ed. Laterza, Bari-Roma, p.134.

con *Lo Stato innovatore*,²⁰ dimostra come in realtà lo sviluppo del capitalismo non sia stato originato dalla “mano invisibile” del mercato, quanto invece dal ruolo attivo dello Stato a sostegno dell’innovazione. Solo lo Stato può scegliere di investire in un settore piuttosto che un altro, che non dipenda dal bisogno di breve-periodo impresso dal mercato, incentrandosi sulla *“necessità di comprendere meglio perché innovazione e disuguaglianza possono procedere di pari passo, e perché sia necessario, di conseguenza, riallineare i rischi e i ricavi della crescita economica per mettere un freno a una delle conseguenze più infauste del capitalismo odierno: la socializzazione dei rischi e la privatizzazione dei guadagni.”*²¹

Il rischio altrimenti è che la giustizia commutativa prevalga sulla giustizia distributiva, e che tale subordinazione infonda tra la gente un malcontento generale che, come ha sottolineato Benedetto XVI con lungimiranza, conduca ad una sfiducia generalizzata verso il mercato:

*“Il mercato, se c’è fiducia reciproca e generalizzata, è l’istituzione economica che permette l’incontro tra le persone, in quanto operatori economici che utilizzano il contratto come regola dei loro rapporti e che scambiano beni e servizi tra loro fungibili, per soddisfare i loro bisogni e desideri. Il mercato è soggetto ai principi della cosiddetta giustizia commutativa, che regola appunto i rapporti del dare e del ricevere tra soggetti paritetici. Ma la dottrina sociale della Chiesa non ha mai smesso di porre in evidenza l’importanza della giustizia distributiva e della giustizia sociale per la stessa economia di mercato, non solo perché inserita nelle maglie di un contesto sociale e politico più vasto, ma anche per la trama delle relazioni in cui si realizza. Infatti il mercato, lasciato al solo principio dell’equivalenza di valore dei beni scambiati, non riesce a produrre quella coesione sociale di cui pure ha bisogno per ben funzionare. Senza forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca, il mercato non può pienamente espletare la propria funzione economica. Ed oggi è questa fiducia che è venuta a mancare, e la perdita della fiducia è una perdita grave.”*²²

L’intervento pubblico in economia che ne risulta oggi è quello di uno Stato *risk-taker*, che si pone l’obiettivo di sostenere l’economia della conoscenza, che

²⁰ Mazzucato M., *Lo Stato innovatore*, Ed. Laterza, Bari-Roma, 2013.

²¹ *Ibidem*, p.48.

²² Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Caritas in veritate*, n.35, Roma, 29 giugno 2009.

punti alla definizione di investimenti di medio-lungo periodo in quei settori innovativi che il mercato da solo non può sostenere, e che sappia “come incoraggiare attraverso la politica economica i processi di autoscoperta, che favoriscono la creatività e l’innovazione.”²³

1.3 I limiti dello Stato dirigista

*“In this present crisis, government
is not the solution to our problem;
government is the problem”*

[Ronald Reagan]

Nei primi anni Ottanta del Novecento sulla scena economica internazionale maturò quella che è stata definita la rivoluzione conservatrice, come reazione ad una fase storica dominata dall’eccessivo intervento pubblico nell’economia, sia a livello macroeconomico che di sviluppo del *Welfare State*. Non mancarono critiche da parte di autorevoli esponenti difensori della teoria keynesiana e fautori dell’interventismo pubblico, tra i quali spiccò l’economista Federico Caffè – come principale esponente italiano – il quale, in un suo celebre lavoro in cui prendeva le mosse a difesa del sistema di *Welfare State*, metteva in guardia dai pericoli connessi alla nascente corrente neoclassica e conservatrice.

Con un accento sulla disuguaglianza sociale, Federico Caffè sostenne che *“nella contrapposizione recente del mercato allo Stato, si giunge a negare anche le conseguenze sociali delle disparità dei punti di partenza individuali, attribuendole unicamente a fattori biologici, genetici e di originaria dotazione intellettuale, si scivola verso concezioni intrinsecamente razziste. Sul piano concreto, ciò si traduce nella deplorazione dell’egualitarismo «livellatore» e nella difesa della meritocrazia, esaltatrice dell’individualità. In un mondo in cui si è fatto tanto poco per attenuare le cause sociali, e non già genetiche delle disparità delle posizioni iniziali, mi sembra che le ragioni di un maggior*

²³ Mazzucato M., op. cit., p.43.

egualitarismo siano tuttora imponenti e prevalenti rispetto a disegni di una sua attenuazione per pretesi motivi meritocratici.”²⁴

Tuttavia, gli economisti sostenitori dei fallimenti dell’azione pubblica – dalla “Scuola di Chigaco” guidata Milton Friedman agli esponenti della “*Public Choice*” di Buchanan – ebbero la capacità di realizzare una rivoluzione delle idee imprimendo una svolta radicale al contesto socio-economico, prevedendo un forte ridimensionamento dell’intervento pubblico in economia per dare spazio alle logiche del mercato. Come ben nota Ruggero Paladini²⁵, sono due i principali motivi nell’analisi della teoria economica alla base della reazione conservatrice: i registrati effetti negativi sulla crescita economica e sul benessere sociale prodotti dagli interventi pubblici, da un lato, e la critica alla metodologia di studio della finanza pubblica, dall’altro.

Le ragioni che possono condurre ad un “fallimento dello Stato”, allorquando l’intervento pubblico non riesce a correggere i fallimenti prodotti dal mercato capitalistico, sono molteplici e di varia origine e possono essere riassunte in questo elenco:²⁶

- carenza d’informazione;
- imperfetta conoscenza del complesso e mutevole operare dell’economia di mercato capitalistica;
- difetto di strumenti;
- lentezza burocratica nel decidere;
- conflitto politico;
- asservimento del pubblico al privato;
- subordinazione dell’economia alla politica fino all’estremo dello Stato predatore, del “tiranno” che sacrifica al proprio l’interesse generale.

La *Chicago School of Economics*, comunemente conosciuta come la “Scuola di Chicago”, è considerata il punto di riferimento del pensiero economico neoclassico. La scuola fu fondata dall’economista statunitense Milton Friedman, considerato tra i più importanti economisti dopo Keynes, al punto che talvolta egli

²⁴ Caffè, F., *In difesa del «Welfare state»*. Saggi di politica economica, Rosenberg & Sellier, Torino, 1986, p.35

²⁵ Paladini, R., *Fallimenti dell’azione pubblica*, in Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016, p.267-268.

²⁶ Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016, p.15.

viene definito “l’Adam Smith del XX secolo” per la forza dirompente delle sue idee come motore a un nuovo approccio alla macroeconomia. Nel saggio *Capitalismo e libertà*, pubblicato nel 1962, Friedman scrive il suo programma basato su una concezione liberista, in cui forte era l’idea di un ridimensionamento dello Stato in economia. Milton Friedman nella sua opera descrive quale dovrebbe essere il ruolo dello Stato in una società libera, affermando come lo svantaggio di ogni intervento pubblico si rifletta nelle esternalità che danneggiano la *libertà*. Di conseguenza, vengono delineati i precisi ambiti d’azione di un sistema di governo che si esplica offrendo “*un metodo per modificare le regole, per mediare le divergenze in merito alla loro interpretazione e per imporre il rispetto delle regole a quei pochi che, in caso contrario, non parteciperebbero al gioco.*”²⁷ Il rischio, dunque, si presenta allorché lo Stato passa “*dal fornire un quadro di riferimento monetario al compito di determinare la distribuzione delle risorse tra gli individui.*”²⁸

Solo due decenni più tardi, il testo di Friedman sarà preso come riferimento culturale dalla presidenza americana di Ronald Reagan, che elaborò un quadro di politiche economiche liberiste, meglio conosciute come *reaganomics*.²⁹ La svolta conservatrice in campo di politica economica poggia fondamentalmente su quattro pilastri³⁰: riduzione della spesa pubblica; riduzione delle aliquote fiscali marginali sul reddito sia da lavoro che da capitale; *deregulation*; abbassamento del tasso di inflazione controllando l’offerta di moneta.

Il nuovo approccio macroeconomico, dunque, abbandona la concezione keynesiana secondo la quale è la domanda aggregata a rappresentare il principale motore della crescita economica e del benessere sociale, in cui una parte rilevante doveva essere riservata alla voce degli investimenti pubblici, al centro delle leve macroeconomiche, per canalizzare le risorse in modo equo, stabilizzando il sistema economico. Anzi, tale visione fu criticata e ribaltata dall’introduzione

²⁷ Friedman M., *Capitalismo e libertà* (in originale *Capitalism and Freedom*), University of Chicago Press, 1962, Ed. IBL Libri, Varese, novembre 2020, p.65.

²⁸ *Ibidem*, p.67.

²⁹ Niskanen W. A., *Reaganomics: An Insider’s Account of the Policies and the People*, Oxford University Press, 1988.

³⁰ Sangiuliano, G., *Reagan. Il presidente che cambiò la politica americana*, Ed. Mondadori, Milano, 2021, p.203.

della “curva di Laffer”³¹ che illustra il rapporto tra aliquote fiscali e andamento del gettito delle imposte. Secondo tale impostazione, infatti, *“l’aumento dell’aliquota determina prima un innalzamento del gettito, a cui però fa seguito una riduzione non appena l’aliquota stessa diventa troppo alta. Un’elevata pressione fiscale, in sostanza, fa calare il gettito fiscale perché si determina un disincentivo al lavoro, un ostacolo agli investimenti, un blocco alla produzione e in generale all’iniziativa d’impresa.”*³²

Se il prelievo fiscale deve essere ridotto, ciò comporterebbe una riduzione delle spese pubbliche complessive, le quali inciderebbero fortemente in modo negativo anche sullo sviluppo del *Welfare State*, che è proprio quel modello di Stato di benessere sociale cui faceva riferimento Federico Caffè. La nuova macroeconomia neoclassica, infatti, partendo dall’analisi microeconomica, sostiene come uno Stato assistenzialista produca degli effetti negativi per l’economia perché, così facendo, *“non solo si dilata la spesa di assistenza, ma si gonfia la massa di persone incapaci di impegnarsi nel lavoro.”*³³ Si fa strada dunque l’idea tra i liberisti dell’urgenza di un profondo mutamento nelle modalità di erogazione dei servizi, che si pensò di affidare alla gestione privata. Ciò consentirà lo sviluppo del noto processo di “Privatizzazioni” conosciuto in Europa a partire dagli anni ’90, che verrà trattato nel successivo paragrafo 1.4.

Un ulteriore aspetto da cogliere in questo cambiamento di prospettiva dell’economia risiede nella teoria della *supply side economy*. Trattasi di un nuovo modello economico che, emerso negli anni ’80 e concretizzatosi per la prima volta con la presidenza di Reagan, contribuì a ribaltare l’economia rispetto all’economia-mondo (1971-1980), proiettandola verso l’equilibrio dollaro-centrico, dove non il risparmio ma il debito diviene il nuovo motore economico perché *“non solo spinge il PIL, ma genera flussi di liquidità che è il materiale di base della emergente industria finanziaria dei derivati.”*³⁴ Questi saranno gli assi

³¹ Congeniata da Arthur Laffer, economista della University of Southern California, per convincere l’allora candidato repubblicano Reagan alle presidenziali del 1980 ad abbassare le imposte dirette – la Curva di Laffer consiste nella rappresentazione di una curva a campana che mette in relazione l’aliquota fiscale con il gettito fiscale. Instaura una relazione per la quale oltrepassata l’aliquota fiscale ottimale, il gettito fiscale tenderà a diminuire per effetto di tre variabili: evasione, elusione e sottrazione.

³² *Ibidem*, p.202.

³³ Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016, p.271.

³⁴ Di Gaspare, G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Ed. CEDAM, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p.79.

portanti della nuova costituzione macroeconomica che, solo in futuro, emergeranno quali fattori scatenanti delle crisi sistemiche economico-finanziarie del 2008-2009, del 2011 e, infine, del 2013.

Tuttavia, tornando all'analisi delle scuole economiche che contribuirono alla svolta conservatrice in politica economica, una visione parallela venne elaborata negli Stati Uniti negli anni sessanta del secolo scorso e sviluppata nei successivi anni settanta, dalla scuola della *Public Choice* ad opera di un gruppo di ricerca composto da economisti che si proponeva di studiare il comportamento degli attori pubblici con le logiche della struttura generale dell'economia, al fine di analizzare scientificamente la condotta dello Stato e dei suoi funzionari pubblici. Tale nuovo approccio alla "scelta pubblica" è molto diffuso oggi nelle università occidentali. L'affermazione alla nascita di questa corrente di pensiero risiede nella considerazione che, siccome esistono i fallimenti del mercato dovuto ad imperfezioni nel libero scambio tra agenti, allora anche nell'intervento pubblico vi sono imperfezioni che possono condurre a "fallimenti dello Stato", come la burocrazia e la classe politica. Infatti, gli studiosi della *Public Choice* non pensano che *"lo Stato si voti sistematicamente alla massimizzazione dell'interesse generale, ma presuppone che i suoi funzionari cerchino piuttosto di massimizzare i propri interessi privati."*³⁵

Il rimedio individuato dagli esponenti della *Public Choice* consiste dunque nella "esternalizzazione" delle attività pubbliche, che veniva individuata nell'affidamento al privato dei beni e servizi di pubblica utilità, nel convincimento che il privato avrebbe condotto ad una maggiore efficienza allocativa delle risorse.

L'obiettivo di un processo di esternalizzazione consiste, tra gli altri, nel separare il *rent seeking* – cioè la ricerca delle posizioni di rendita finalizzata ad appropriarsi di un beneficio economico, come può essere la posizione di un monopolio – dalla ricerca del profitto. James Buchanan nel 1980 teorizzò questa distinzione per individuare, appunto, i danni scaturenti da un consistente intervento pubblico in economia. Infatti, questa distinzione permette di comprendere che mentre la ricerca del profitto rappresenta *"un incentivo agli investimenti "produttivi", che generano ricadute sociali positive (e il profitto*

³⁵ Tullock, G., Seldon, A., Brady G.L., *Government failure: a primer in public choice*, traduzione italiana *I fallimenti dello Stato. Introduzione alla Public Choice*, Ed. IBL Libri, Torino, 2014, p. 391.

tende comunque nel tempo ad essere eroso dalle forze del mercato), la ricerca delle “rendite” (i redditi ottenuti grazie alla proprietà di una risorsa scarsa, che superano il suo costo opportunità, cioè il rendimento che si otterrebbe in un uso alternativo) non produce benefici sociali.”³⁶

1.4 Le Privatizzazioni in Italia

Il 2 giugno 1992 a bordo del Royal Yacht Britannia, il panfilo di Sua Maestà la regina Elisabetta II del Regno Unito, si tenne un *meeting* sulle Privatizzazioni organizzato da un gruppo di finanzieri di Londra per parlare del futuro dell’economia italiana. Tra questi erano presenti a rappresentare la parte italiana, il Prof. Avv. Lorenzo Pallesi, all’epoca presidente dell’Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA) e il Prof. Mario Draghi, all’epoca direttore generale del Tesoro ed oggi presidente del Consiglio dei Ministri. Nel corso del suo intervento il Prof. Mario Draghi definì il processo di Privatizzazioni come il frutto di una *“decisione politica, che scuote le fondamenta dell’ordine socio-economico, riscrive confini tra pubblico e privato che non sono stati messi in discussione per quasi cinquant’anni, induce un ampio processo di deregolamentazione, indebolisce un sistema economico in cui i sussidi alle famiglie e alle imprese hanno ancora un ruolo importante.”*³⁷

Ma se è vero che il cambiamento radicale delle fondamenta dell’ordine socio-economico, cui faceva riferimento Draghi, era comune a tutti gli Stati membri dell’UE come Inghilterra, Francia e Germania, è ancor più vero che la parte *finale* del suo discorso riguardava specificamente la situazione italiana. Il peculiare contesto dell’Italia mostrava una situazione finanziaria abbastanza precaria, con un differenziale del tasso di rendimento sui titoli pubblici italiani peggiore rispetto agli altri Stati; un ordinamento finanziario vetusto rispetto alle logiche concorrenziali di mercato, e la presenza di un’industria pubblica di gran lunga maggiore rispetto agli altri Paesi che gravava fortemente sul bilancio dello Stato. Da una rilevazione dell’allora Ministero del Tesoro, infatti, si rilevò che i

³⁶ Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016, p.120.

³⁷ Discorso di Mario Draghi, tratto dall’articolo: <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-dedicola/articoli/2020/01/22/britannia-la-vera-storia/5681308/> ultima consultazione 19/02/2021.

“debiti finanziari lordi superavano i 115 mila miliardi, a fronte di un patrimonio netto di circa 74 mila.”³⁸

Il programma di privatizzazioni, cioè la notevole opera di dismissione di aziende pubbliche, è stato pertanto dettato dalla primaria esigenza di ridurre in modo consistente il debito pubblico. In seguito al *meeting* sulle privatizzazioni del 1992, si diede vita, nel 1993, alla privatizzazione del gruppo SME (Società Meridionale di Elettricità), azienda pubblica controllata dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), ente pubblico italiano con funzioni di politica industriale, con una quota del 64%. Nel luglio dello stesso anno avvenne la prima tranche della privatizzazione, relativa ai settori “surgelati” e “dolciario” del gruppo SME: il gruppo svizzero Nestlé acquisì i marchi Motta, Alemagna, La Cremeria, Antica Gelateria del Corso, Maxicono, Surgela, Marefresco, La Valle degli Orti, Voglia di pizza, Oggi in Tavola. Tale processo diede vita, nei decenni successivi, anche alla liberalizzazione di molti settori pubblici come quello del trasporto ferroviario e del mercato del gas. Infine, negli anni 1991-2001 anche l'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), creata nel 1953 dallo Stato italiano come ente pubblico sotto la presidenza di Enrico Mattei e l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), creato nel 1933, durante il regime fascista per gli interventi pubblici nel settore dell'economia italiana, verranno privatizzate. Tra il 1992 e il 2005, secondo le stime del ministero dell'Economia e delle Finanze, sono state in totale 30 le aziende pubbliche interessate dal processo di privatizzazione, favorendo introiti complessivi per lo Stato pari a 100 miliardi di euro circa.³⁹

L'economia italiana in quel periodo versava in condizioni molto difficili, basti pensare che tra il 1982 e il 1991 il debito pubblico aumentò di circa ben il 40%, a causa della politica di spesa per interessi. La strategia seguita per il contenimento del debito pubblico e della esponenziale politica di spesa per interessi è stata, per l'appunto, individuata nell'avvio del processo delle privatizzazioni, attraverso la creazione di un Fondo per l'ammortamento dei titoli

³⁸ *Libro Bianco sulle Privatizzazioni*, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, aprile 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf ultima consultazione 19/02/2021.

³⁹ *Le privatizzazioni avviate negli anni Novanta*, Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni/privatizzazioni/privatizzazioni_avviate/ ultima consultazione 23/02/2021.

di Stato. Tale fondo fu istituito presso la Banca d'Italia con l'obiettivo di ridurre la consistenza dei titoli di Stato in circolazione, in modo tale da ridurre il nominale esistente ed evitare così uno scostamento importante delle passività che avrebbero prodotto un allargamento insostenibile del rapporto tra debito pubblico e PIL.⁴⁰

Tuttavia, se è vero che il processo di dismissioni di aziende pubbliche non si è più interrotto, è ancorché vero che l'intento originario delle privatizzazioni, cioè la riduzione consistente del debito pubblico, non è stato raggiunto. A confermarlo sono i dati ufficiali presentati dal MEF nella Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate dallo Stato, in cui si evidenzia come dal 1994 al 2015 gli incassi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sono stati pari a 143 miliardi di euro.⁴¹ Una cifra che denota una netta differenza tra l'intento di "fare cassa" con le privatizzazioni e l'effettiva gravosa situazione di finanza pubblica. Il fatto che i programmi di privatizzazione non abbiano giovato un abbattimento del debito pubblico vuol dire che bisogna seguire altre vie di politica economica. Secondo un'analisi sulle privatizzazioni e gli effetti sulla finanza pubblica, Alessandro Petretto afferma come tale constatazione conduca in realtà a *"due implicazioni di politica economica. In primo luogo, l'abbattimento del debito deve seguire altre vie, non essendo sufficiente il ricorso alla "vendita dei gioielli della corona" e, in secondo luogo, le privatizzazioni debbono trovare, e di fatto trovano altre giustificazioni economiche che ne legittimino la convenienza sociale."*⁴²

Un altro importante limite delle privatizzazioni italiane è stato quello di attuare quasi mai una totale cessione o dismissione di aziende pubbliche verso il privato. Ciò ha consentito allo Stato di mantenere un minimo controllo sulle aziende ritenute strategiche esercitato con un potere nei Consigli di Amministrazione in mano all'azionista pubblico. È nata così una nuova forma di potere statale chiamata *"Golden share"*. Questa idea di strategicità di alcuni settori industriali da difendere ha condotto negli anni ad una interpretazione spesso eccessiva, e che, probabilmente, sebbene abbia tenuto alto il livello delle

⁴⁰ Legge 27 ottobre 1993, n. 432: *Istituzione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*.

⁴¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sulle privatizzazioni*: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Relazione_2011-2016_09_03_17.pdf, ultima consultazione 23/02/2021.

⁴² Petretto A., *Privatizzazioni e finanza pubblica*, in *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica*, Morbidelli G. (a cura di), Passigli Editori, Collana Cesifin, 2018, p. 58.

entrate, tuttavia “non ha garantito il superamento di condizioni monopolistiche, se pur pubbliche, incompatibili con l’efficienza allocativa.”⁴³

È utile, pertanto, definire con maggiore precisione quali si debbano intendere i settori ritenuti di “carattere strategico” per circoscrivere l’azione di tutela pubblica esercitata attraverso i “poteri speciali” in mano al Governo.

1.5 Dalla Golden Share al Golden Power

La *Golden Share* è un fenomeno che nasce e si sviluppa contemporaneamente al processo di privatizzazioni. La motivazione risiede nella necessità di tutelare aziende e/o società in partecipazione pubblica che operano in settori ritenuti strategici (difesa e sicurezza nazionale, trasporti, autostrade, ferrovie, telecomunicazioni, energia). Il decreto-legge n. 332/1994 prevede altresì all’art. 2 la tutela estendibile verso “altri pubblici servizi” non meglio specificati, proprio perché vi era nella progettualità del legislatore la volontà di introdurre dei contrappesi alla forte estromissione della presenza diretta dello Stato dall’economia, che l’avvio della stagione delle privatizzazioni rendeva sempre più concreta.

Letteralmente *Golden Share* significa “azione dorata”. Con ciò si intende un istituto giuridico, di origine britannica, con cui si riserva allo Stato una serie di poteri speciali finalizzati a mantenere ed esercitare un controllo pubblico all’interno dell’azienda dismessa (o nella quale si è proceduto alla vendita parziale di capitale), operante in settore strategico e/o di interesse nazionale. Come sopra accennato, la normativa sul *Golden Share* trae la sua origine con l’introduzione della stessa negli statuti societari attraverso l’implementazione del decreto-legge n. 332/1994 recante “Norme per l’accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni.” Lo Stato, dunque, da proprietario divenne “azionista”, in quanto i poteri speciali dovevano essere previsti dagli statuti di società interessate, a seguito di imposizione da parte del legislatore, per l’appunto, di clausole che avrebbero riservato al Governo,

⁴³ *Ibidem*, p.19.

segnatamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze, i poteri speciali a protezione della "società strategica", o impresa pubblica privatizzata.

In sostanza, con il programma di privatizzazione sono state introdotte nuove forme di controllo.⁴⁴

Nella storia del sistema normativo nazionale sulle privatizzazioni e sugli strumenti di tutela dei settori strategici, il Governo attuò tra i primi documenti la delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 30 dicembre 1992 recante "Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome". Con essa si indicarono le regole e le procedure in base alle quali si sarebbero operate le operazioni di dismissione e/o cessione, totale o parziale, di aziende con partecipazione pubblica. Due anni più tardi fu adottato il decreto legge 31 maggio 1994, n. 332, successivamente convertito nella legge 30 luglio 1994, n. 474, recante "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni."

All'art. 2 di tale legge si stabiliva quali fossero le società operanti in determinati settori di interesse nazionale, che dovevano essere individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prima dell'atto di dismissione e/o cessione che avrebbe comportato una perdita di controllo statale – e attraverso cui veniva attribuita una clausola contenente una *action spécifique* italiana al Governo. Poteri che erano di gran lunga più incisivi rispetto a quelli operati dagli altri Stati europei come Gran Bretagna e Francia. Tullio Fenucci ha ben evidenziato, infatti, come la *Golden Share* italiana rappresentò "un'intrusione nella vita della società e un controllo tra i più penetranti fra le varie forme di potere di controllo su imprese pubbliche privatizzate esistenti in Europa. Essi, nella loro formulazione iniziale, comprendevano il diritto di gradimento verso l'ingresso di nuovi azionisti intenzionati ad acquistare partecipazioni rilevanti (da esprimersi entro sessanta giorni dalla comunicazione effettuata dagli amministratori al momento della richiesta di iscrizione nel libro dei soci) con la conseguente possibilità di impedire l'ingresso in società di soci sgraditi, il diritto

⁴⁴ Per una disamina sulle diverse concezioni sulle forme di controllo adottate dagli Stati europei v. Fenucci T., *I poteri speciali dopo la privatizzazione delle imprese statali: una storia infinita*, in *Comparazione e Diritto civile*, 2016, pp. 5-7.

di gradimento a una serie di patti o accordi parasociali, tra cui quelli relativi al diritto di voto (da esercitarsi entro sessanta giorni dalla comunicazione di tali patti o accordi effettuata dalla Consob al Ministro del tesoro), il potere di veto su alcune decisioni rilevanti per la vita della società, il potere di nomina di almeno un amministratore o di un numero di amministratori non superiore ad un quarto dei membri del consiglio e di un sindaco.”⁴⁵

Questa incisività pervasiva della *Golden Share* italiana è stata, certamente, una causa principale a motivo dell’azione sanzionatoria da parte delle istituzioni europee. La Corte di Giustizia, Sezione Terza, intervenuta nel 2009 con la sentenza del 26 marzo 2009 in causa C-326/07, ha censurato la normativa italiana in materia di *Golden Share* perché ritenuta generica, in cui il Governo veniva dotato di poteri eccessivamente ampi e discrezionali, sproporzionati rispetto al perimetro da tutelare. In particolare, la violazione da parte dell’Italia veniva rappresentata, secondo quanto enunciato dalla sentenza, nella difficoltà di soddisfare i due principi comunitari contenuti negli artt. 49 e 63 del TFUE: le libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali.

La normativa italiana in materia di *Golden Share* risultò “sotto il profilo giuridico, uno strumento attributivo di eccessiva discrezionalità e, sotto il profilo pratico, un disincentivo agli investimenti esteri.”⁴⁶

In ottemperanza alla sentenza della Corte di Giustizia il legislatore italiano decise nel 2012, sotto il Governo Monti, di introdurre una nuova disciplina in materia di *Golden Power* per riallinearsi con i principi europei più volte ricordati dalle pronunce della Corte di Giustizia.

Il passaggio dalla *Golden Share* al *Golden Power* è avvenuto con il d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni in legge 11 maggio 2012, n. 56. Con tale decreto legge si sono ridisegnati gli ambiti di applicazione dei poteri speciali. La principale differenza è che con i *Golden Powers* lo Stato può intervenire in operazioni societarie che interessano anche aziende che sono sempre state in mano privata, ovvero l’area di intervento pubblico non è più circoscritta alle sole aziende e/o società che precedentemente sono state in partecipazione pubblica, ma estesa a tutte le aziende, pubbliche e private, che

⁴⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁶ Clarich M., *La disciplina del golden power in Italia e l’estensione dei poteri speciali alle reti 5G*, in Foreign Direct Investment Screening, *Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019.

sono attive in settori ritenuti strategici per il Paese. Pertanto, “*i poteri sono più estesi perché esercitabili a prescindere da qualsiasi tipologia di partecipazione al capitale sociale e dalla previsione degli stessi negli statuti societari; i poteri speciali sono oppositivi, prescrittivi e interdittivi sulla base del principio di discrezionalità; l’ambito operativo dei poteri speciali viene ampliato a tutte le società pubbliche o private che svolgono attività di rilevanza strategica.*”⁴⁷

Con la normativa sul *Golden Power* le attività di rilevanza strategica non sono più generali e dispersive, come invece si poteva rinvenire nella dicitura “gli altri pubblici servizi” di cui alla precedente disciplina. Ora gli attivi strategici da tutelare sono stati meglio catalogati: difesa e sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni, infrastrutture ad alta intensità tecnologica tra cui anche quelle finanziarie.

Lo strumento del *Golden Power*, pertanto, diviene uno strumento primario di intervento pubblico nell’economia, insieme ad altre forme di sostegno al mercato, come il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, che rende attivo il ruolo dello Stato promotore.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 116.

CAPITOLO II

“L’intervento pubblico nel mercato italiano a tutela dell’interesse nazionale”

Dans le monde moderne la défense nationale, la sécurité, ce sera en vérité le développement économique et scientifique”

[J.J. Servan-Schreiber]

2.1 Dallo Stato “regolatore” allo Stato “promotore”: mutamento del ruolo statale nell’economia

Il rapporto tra lo Stato e l’economia è una questione, storicamente, complessa e mutevole, in cui le grandi crisi hanno avuto l’effetto di modificarne l’andamento. Lo si è visto e sperimentato verso la fine del Novecento, quando con il fenomeno delle privatizzazioni si è assistito ad un processo che sembrava potesse essere irreversibile. In altri termini, una forte domanda di “più mercato e meno Stato”, largamente spalleggiata da numerosi governi occidentali, sembrava potesse introdurre un *modus operandi*, da un lato, e una *forma mentis*, dall’altro, caratterizzati dall’elemento dell’irreversibilità. Tuttavia, di recente si è assistito ad un mutamento nel rapporto tra lo Stato e l’economia, concretizzatosi nel nuovo e originale approccio sotto le diverse modalità e forme di intervento pubblico. Lo Stato da “proprietario” e “regolatore” dei servizi di pubblica utilità essenziali, qual era in passato, è arrivato ad essere “controllore” e “doganiere”, nel senso che lo Stato ha acquisito un nuovo ruolo difensivo a fronte di minacce predatorie, provenienti da attori ostili, statali e non, verso alcuni dei nostri settori economici ritenuti strategici e, pertanto, uno Stato che si fa decisore e selettore degli investimenti esteri.

Come ricorda il Prof. Sabino Cassese – noto giurista italiano nonché Giudice della Corte Costituzionale dal 2005 al 2014 – in un brillante passaggio del suo intervento sulle privatizzazioni, questa mutevolezza dell’intervento pubblico nell’economia nelle sue varie forme, da statalista a liberista, e poi, di nuovo, da liberista a controllore di settori strategici dell’economia, “*conferma quanto i francesi avevano osservato 50 anni or sono, quando parlavano della “respirazione del settore pubblico”. Il settore pubblico in certi momenti si amplia (il ciclo che comincia negli anni ’30 e finisce negli anni ’90), in altri si restringe*

(il ciclo delle privatizzazioni, la soppressione dell'IRI), poi ricomincia ad ampliarsi (il ciclo odierno)”.⁴⁸

Le cause all'origine di tale ruolo trasformativo di intervento pubblico diretto nell'economia nazionale risiedono in molti aspetti. In primo luogo, evidentemente, nella nuova complessità presente nello scenario geopolitico e geo-economico internazionale rappresentato, in generale, da un affronto competitivo aperto tra le due maggiori potenze economiche mondiali, USA e Cina, dove la potenza americana rappresenta per eccellenza il sistema del capitalismo liberale, da un lato, quella cinese il paladino del sistema del capitalismo politico, dall'altro lato, inteso come modello industriale che soddisfa i requisiti in cui *“il sistema politico deve essere a partito unico o trovarsi in una condizione di fatto in cui sia un solo partito a governare [...] deve essere “nato” a seguito di una lotta efficace per l'indipendenza nazionale [...] in cui la transizione verso il capitalismo indigeno è stata compiuta da un partito comunista o da un partito dichiaratamente di sinistra.”*⁴⁹

In secondo luogo, la mutevolezza dell'intervento pubblico nell'economia comincia a prendere forma dopo l'avvento di due principali crisi: quella economico-finanziaria del 2007-2008 e dei successivi *shock* relativi, e quella pandemica rappresentata dal COVID-19. Tre *shock* che, nell'arco degli ultimi diciannove anni, hanno contribuito a gravare il già precario quadro di stabilità economica dell'Italia. Da un lato, la crisi finanziaria del 2007-2008, che si è protratta in Italia sino al 2015, ha generato una forte divaricazione sotto il profilo dello sviluppo economico e industriale, per cui *“la potenza delle innovazioni tecno-scientifiche è stata sovrastata dai temi dei debiti sovrani, delle politiche monetarie, dei parametri di bilancio. Intanto, l'Europa e anche l'Italia stavano cambiando profondamente, lasciando dietro di sé imprese e industrie che declinavano e davanti a sé altre che innovando stavano entrando nel futuro.”*⁵⁰ Dall'altro lato, invece, la difficoltà di mantenere in linea tutti i livelli occupazionali a fronte del *lockdown*, imposto dalle misure restrittive del Governo italiano, risulta sempre più evidente e di difficile attuazione.

⁴⁸ Cassese S., *Franco Bonelli, le privatizzazioni e il nuovo interventismo*, in AA.VV., *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica*, Morbidelli G. (a cura di), Passigli Editori, Collana Cesifin, 2018, p. 12.

⁴⁹ Milanovic B., *Capitalismo contro capitalismo*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020, p.108

⁵⁰ AA.VV., *Strutture industriali e innovazione sistemica*, Fortis M. e Quadrio Curzio A. (a cura di.), Ed. Il Mulino, Collana della Fondazione Edison, 2018, p. 13.

Si assiste, quindi, ad un ritorno del concetto di “politica industriale”, che – sebbene in passato sembrava spesso indurre a teorie esageratamente, o, meglio, necessariamente, protezionistiche, di vero controllo delle industrie da parte dello Stato – oggi trova una sua nuova ed originale interpretazione altamente positiva da parte di diverse correnti degli economisti più avveduti, alcune delle quali anche in precedenza avverse.

È chiaro, infatti, che un intervento pubblico diretto nell’economia nazionale debba contemplare anche un approccio di politica industriale, che quantomeno deve essere delineato da uno Stato che voglia definirsi avanzato. Un esempio per tutti è dato dalla strategia di implementazione di politiche industriali basate sul concetto di *beneficiation*, le quali “*si fondano sull’idea implicita che è necessaria una qualche forma di protezione iniziale dell’industria e sono molto caute rispetto all’idea che i paesi potrebbero essere tutti ugualmente in grado di “procedere autonomamente” nell’identificazione della direzione più opportuna di cambiamento strutturale*”.⁵¹

Il concetto di *beneficiation*, che tradotto in italiano significa *arricchimento*, è stato ampiamente studiato inizialmente dall’economista tedesco, naturalizzato statunitense, Albert Otto Hirschman, il quale nel 1958 pubblicò *The Strategy of Economic Development*. Un libro di notevole importanza nella letteratura economica degli anni Sessanta del Novecento, con cui Hirschman contribuì rilevantemente alla disciplina dell’economia dello sviluppo. In linea generale, con tale teoria Hirschman sostenne come fosse possibile attuare una trasformazione strutturale dell’economia attraverso l’opportunità di scegliere su *quali* settori è bene investire e continuare a produrre e su quali, invece, è meglio non investire, quindi non produrre, connettendo a valle i settori produttivi già esistenti con quelli nascenti.

Sebbene la teoria di Hirschman abbia sollevato alcune forti critiche da autori come Hausmann, Lawrence e Klinger, ciò contribuisce a dare un senso all’idea di Stato “promotore”, cui siamo arrivati oggi in Italia. Sostanzialmente, con questa accezione si vuole intendere il ruolo dello Stato che, attraverso anche le sue banche nazionali di promozione, promuove nei confronti delle imprese, per l’appunto, gli investimenti e la spinta verso l’innovazione sistemica per adeguare

⁵¹ *Ibidem*, p. 82.

le strutture industriali. È chiaro, pertanto, come il mutamento dell'intervento pubblico nell'economia sia passato attraverso una trasformazione del ruolo pubblico nel mondo dell'economia, prevedendo un passaggio dallo Stato "regolatore", che ancor prima fu "proprietario" dei servizi pubblici essenziali, ad uno Stato "difensivo", "promotore" e "doganiere".

Tra le strutture di cui si serve lo *Stato promotore* vi è la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto concerne l'attività di promozione del tessuto produttivo nazionale, attraverso il supporto finanziario alle imprese italiane che si impegnano nel mercato nazionale, così come nella promozione all'estero, attraverso il soggetto SIMEST S.p.A., che esercita un'attività di sostegno alle imprese italiane finalizzata alla proiezione delle stesse verso l'entrata in nuovi mercati esteri.

2.2 *L'intervento dello Stato a sostegno del mercato: il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti*

In Italia, da alcuni anni, è tornata *in auge* una presenza forte e attiva dello Stato nei diversi settori dell'economia nazionale, principalmente attraverso l'azione della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP). Non si tratta di una comune banca nazionale di promozione, bensì la sua sfera di influenza si è notevolmente estesa nei diversi campi dell'economia nazionale al punto che alcuni addetti ai lavori iniziano a considerare la Cassa come uno strano ircocervo, per il fatto che essa sia, nell'esplicazione delle sue funzioni, un po' IRI e un po' INA. Un legame quello tra la Cassa Depositi e Prestiti e l'Istituto di Ricostruzione Industriale che ha radici storiche ben profonde. Lo ricorda Paolo Bricco affermando come il ruolo della Cassa sia stato rilevante negli anni Cinquanta perché ha costruito "*una porzione non irrilevante dell'ingegnerizzazione finanziaria del Boom economico, nella componente generata dall'Iri. [...] E, ancora, quando negli anni Novanta il sistema Iri implode anche per eccesso di passività finanziarie, la Cassa Depositi e Prestiti è utilizzata dalla classe politica impegnata a portare l'Italia nella moneta unica per apportare le sue risorse e tirare così una linea rossa su più di un caso di imprese e di banche ricche di antica gloria e di pesanti debiti.*"⁵²

⁵² Bricco P., *Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2020, p. 13.

Oggi la Cassa Depositi e Prestiti costituisce un attore fondamentale all'interno degli *stakeholder* che promuovono lo sviluppo economico nei settori ritenuti strategici per il Sistema Paese, per la modernizzazione delle imprese e per l'infrastrutturazione nazionale in generale. È bene rammentare come con il predetto termine "infrastrutturazione" ci si debba riferire non solo, in senso materiale, alla costruzione di ponti, ferrovie, strade e autostrade, bensì anche alla tutela della rete immateriale, ad esempio l'infrastrutturazione finanziaria.

La Cassa Depositi e Prestiti comincia dunque a muoversi, nell'attività di sostegno al mercato italiano, secondo le dinamiche dell'investitore dinamico e paziente, in cui il disegno strategico "in una realtà sempre più segnata dalla dematerializzazione delle transazioni economiche, è contribuire a comporre una sorta di infrastruttura finanziaria e digitale."⁵³

Storicamente, nel contesto socio-economico italiano, lo spirito degli investitori è stato, spesso, molto poco produttivo e raramente si è incentrato attorno agli *assets* strategici del Paese, cui la natura degli investimenti è rappresentata da periodi di lungo termine. È chiaro, perciò, come l'economia reale abbia bisogno di una direzione, di un intervento esogeno dal mercato che è, per l'appunto, lo Stato. Per cui – come è stato sottolineato in una recente ricerca che ha studiato l'evoluzione moderna dell'intervento pubblico nell'economia – *"rilevanti se non decisivi sono i fattori che qualificano la qualità dell'intervento pubblico: la selezione di settori o imprese realmente strategici per l'economia, per la competitività o per la sicurezza del Paese, la capacità di valorizzare visione strategica, competenza, merito, capacità organizzativa e imprenditoriale nella selezione dei loro amministratori e dei loro dirigenti apicali."*⁵⁴

Si desume come lo Stato dovrebbe svolgere la funzione di *selettore* degli investimenti, al fine di attuare una efficiente ed efficace politica di crescita economica, volta a stimolare la produttività nazionale sui fattori strutturali del sistema economico nazionale, "fattori classificabili, grosso modo, in quattro gruppi: le infrastrutture, il sistema imprenditoriale, l'internazionalizzazione, l'innovazione tecnologica."⁵⁵

⁵³ *Ibidem*, p. 211.

⁵⁴ Bassanini F., Napolitano G., Torchia L., (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2021, p. 16.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 17.

L'infrastrutturazione del Paese e una politica dei lavori pubblici, d'altronde, è sempre rientrata nelle priorità dello Stato e, tuttavia, l'approntamento infrastrutturale oggi richiede un intervento pubblico molto più incisivo. La crisi finanziaria mondiale del 2008 e la crisi dei debiti sovrani del 2013 in Europa ha provocato, dunque, un cambiamento dell'intervento pubblico nello *Stato promotore*, estesosi anche nel Sistema Paese italiano, definibile come "specificamente volto a convogliare interessi e a mobilitare risorse e competenze di operatori economici e di investitori privati, caratterizzati da un orizzonte temporale di lungo termine, su iniziative, operazioni e progetti di interesse generale e strategico per il Paese."⁵⁶

2.3 Intelligence economica: il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la tutela dell'industria nazionale

A fronte della crescente competitività oggi presente sullo scacchiere geo-economico internazionale lo Stato, dunque, ha mutato il suo ruolo nella gestione dell'economia nazionale. Tra i ruoli che esso può assumere, oltre al già disaminato Stato promotore, vi è anche quello di controllore sugli investimenti diretti esteri, in quella che può verosimilmente palesarsi come attività di una dogana. Da qui, per l'appunto, nasce il concetto, oggi sempre più diffuso nella letteratura economica, di *Stato doganiere* che prende forma, più o meno espansivamente, a fianco dell'attività di promozione.

Lo *Stato doganiere* – a differenza dello Stato promotore che, come si è già avuto modo di vedere, pone il sistema bancario e finanziario al centro dell'attività di promozione – si pone sulla difensiva, impiegando diverse strutture, tra cui principalmente il suo apparato informativo, il cui ecosistema potremo individuarlo nella galassia che costituisce il mondo dell'*Intelligence*, che sposta sempre più la sua attività *core* dal mondo militare alla tutela dei settori economici strategici.

Con l'avvento della globalizzazione, infatti, i rapporti tra i sistemi Paese hanno conosciuto un'intensificazione sul lato degli affari di politica economica. Da una parte, ciò è dovuto al fatto che la globalizzazione ha reso sempre più strette le catene globali del valore, le quali hanno contribuito a far aumentare

⁵⁶ *Ibidem*, p. 87.

notevolmente il volume degli scambi commerciali; dall'altra parte, i rapporti internazionali, con la fine della Guerra Fredda, hanno conosciuto un mutamento delle origini nella contrapposizione fra gli Stati, che iniziarono a muoversi dall'asse della sicurezza militare, strettamente intesa, verso l'asse della sicurezza economico-finanziaria. Nasce così il riferimento, oggi quanto mai attuale, di "guerra economica globale", di cui l'intelligence economica ne risulta il principale strumento operativo.

Già a partire dai primi anni novanta la Francia fu tra i primi Paesi europei a parlare di intelligence economica, in modo particolare con la pubblicazione del *Rapporto Martre*. Questo Rapporto fu preceduto dall'attività di una Commissione di studio, appositamente istituita, a cui parteciparono, tra gli altri, il Generale Jean Pichot-Duclos e Christian Harbulot, quest'ultimo fondatore dell'*Ecole de guerre économique*.

Il *Rapporto Martre*, così comunemente conosciuto, è rubricato come Rapporto di *Intelligence économique et stratégie des entreprises* del *Commissariat général du Plan*, attraverso il quale lo Stato francese delineò un quadro attuativo di politica economica volto all'implementazione di una strategia complessiva di intelligence economica da poter mettere in campo, da un lato, come strumento difensivo a tutela del proprio sistema industriale nazionale, dall'altro lato, come nuovo strumento impiegabile nel mondo delle relazioni internazionali a supporto delle proprie aziende nell'acquisizione di nuovi mercati esteri, così come a difesa delle stesse dalla concorrenza estera.

Il *Rapporto Martre* risulta di notevole importanza in quanto, secondo l'analisi di Giuseppe Gagliano, con tale Rapporto la Francia tentò una prima definizione di *intelligence economica* intesa come "l'insieme delle attività coordinate di ricerca, trattamento e distribuzione dell'informazione utile agli attori economici in vista del suo sfruttamento. [...] condotte legalmente con tutte le garanzie di protezione necessarie alla tutela del patrimonio dell'impresa, nelle migliori condizioni di qualità, di tempi e di costo. L'informazione utile è quella di cui hanno bisogno i differenti livelli di decisione dell'impresa o della collettività, per elaborare e attuare in modo coerente la strategia e le tattiche necessarie al

raggiungimento degli obiettivi definiti dall'impresa allo scopo di migliorarne la posizione nel suo ambiente concorrenziale.”⁵⁷

Tuttavia, è bene sin da subito chiarire una fondamentale distinzione nella galassia dell'intelligence economica, ovvero la differenza che insiste tra l'intelligence economica pubblica, da un lato, e l'intelligence d'impresa, dall'altro lato. Il punto di differenza alla base di tale distinzione risiede, principalmente, nella natura del bene che una determinata azione informativa si pone di voler raggiungere, per cui l'*intelligence* economica “presta un servizio che ha la sostanza di «bene pubblico» (*public goods*), contrariamente al prodotto dell'*intelligence* di impresa, che resta pur sempre un «bene privato»”.⁵⁸

Nel mondo del turbo capitalismo e della finanziarizzazione, l'intelligence economica pubblica svolge un ruolo sempre più crescente poiché risponde al fabbisogno informativo di sicurezza economica richiesto dal massimo decisore politico (governo), e che riguarda tutte le aree di competitività e di crescita di una nazione. Numerose sono le attività svolte dall'intelligence economica, dal *knowledge management*, al *benchmarking*, al *reverse engineering*. Tutti e tre sono metodi che servono alla protezione del patrimonio industriale posseduto da una nazione, passando per la tutela dei brevetti dallo spionaggio industriale ad opera di un attore ostile, fino ad una fase finale di *reverse engineering*.

Per fare ciò, l'intelligence economica pubblica ha oggi esteso i suoi ambiti di applicazione, al punto da richiedere una collaborazione attiva e fattiva tra lo Stato e il mondo privato (imprese). Nel tempo diverse sono state le voci⁵⁹ autorevoli che hanno sostenuto, in Italia, non solo la necessità di una collaborazione formale, ma soprattutto di una relazione diretta tra i Servizi di informazione per la sicurezza e le imprese, in quanto da questa relazione diretta si potrebbe ricavare la creazione di valore aggiunto dell'intelligence economica pubblica. I Servizi di informazione e sicurezza, infatti, avrebbero in questo senso la possibilità “di creare una rete di rapporti personali, utile ai fini dell'efficienza

⁵⁷ Gagliano G., *Economia e intelligence*, in Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/approfondimenti/economia-e-intelligence.html#:~:text=Secondo%20il%20Rapporto%2C%20l'intelligence.in%20vista%20del%20suo%20sfruttamento.>

⁵⁸ Jean C., Savona, P., *Intelligence economica. Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione*, Rubbettino, Quaderni della Fondazione ICSA 1, 2011, p. 13-14.

⁵⁹ Amato G., *Imprese e Servizi segreti: quella strana accoppiata*, in «Il Sole 24 Ore», 25 luglio 2010, pp. 1 e 13.

complessiva del sistema, di quello che i francesi denominano «dispositivo d'*intelligence economica*»⁶⁰.

Il mondo è cambiato, così come la realtà dello Stato è passata da uno Stato-nazionale di tipo westfaliano ad uno *Stato di mercato*. Una delle voci più autorevoli a supporto di tale visione appartiene per l'appunto a Gregory Treverton.⁶¹ La consapevolezza, cioè, che gran parte delle politiche governative abbiano avuto una trasformazione sui temi rilevanti oggetto delle trattative nazionali e internazionali è oggi divenuta realtà. Non è difficile pensare, ad esempio, come la politica estera e di difesa affrontino sempre più temi connessi alla dimensione della sicurezza economico-finanziaria e industriale. In tal senso è chiaro che la necessità di innovare e, in alcuni casi, addirittura, di trasformare talune realtà statali come l'*intelligence community* sia stato un atto dovuto e necessario, ma certamente difficile. Il Legislatore italiano nel 2007 ha dimostrato questa consapevolezza sulla necessità di dover ripensare la struttura dei Servizi di informazione e sicurezza. Sebbene da un'analisi delle *Relazioni* semestrali pre riforma 2007, e da quelle annuali post 2007, si possa registrare una sostanziale continuità nelle tematiche oggetto della Relazione, è importante invece porre l'attenzione sul testo legislativo che ha riformato l'apparato dell'Intelligence.

È con la L. 124/2007⁶² che, per l'appunto, si è ridefinito strutturalmente il Comparto Intelligence italiano con la creazione del “Sistema di Informazioni per la Sicurezza della Repubblica”, introducendo così una riforma organica del Sistema all'interno del quale sono stati ridisegnati gli ambiti di operatività delle due Agenzie operative (AISE e AISI) – si è preferito mantenere una struttura binaria dei Servizi – e del Dipartimento che le coordina (DIS), nonché la nuova disciplina del segreto di Stato in Italia. Il complesso e articolato testo legislativo sancisce i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, con la nuova normativa, viene posto all'apice del Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica, in quanto “provvede al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, emana ogni disposizione

⁶⁰ Jean C., Savona, P., *Intelligence economica. Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione*, Rubbettino, Quaderni della Fondazione ICSA 1, 2011, p. 77.

⁶¹ Cfr. Treverton G., *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, 2001.

⁶² Legge 3 agosto 2007, n. 124 “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*”, pubblicata sulla G.U. del 13 agosto 2007, n. 187.

necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica".⁶³ La novità rappresentata dalla L. 124/2007 riguarda l'estensione dell'ambito di operatività dei Servizi di informazione per la sicurezza anche nei settori dell'economia nazionale, in quanto le attività di informazione per la sicurezza, stante il testo legislativo, si svolgono "a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia".

Pertanto, si può tranquillamente affermare che è grazie alla riforma introdotta dalla L. 124/2007 se l'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza ricopre sempre più un ruolo centrale anche nella tutela degli interessi economici strategici. Tuttavia, numerosi sono ancora i passi in avanti da percorrere se guardiamo al quadro legislativo del 2007 di riforma dell'Intelligence; ed è alla luce di questo ritardo di strutture che, di seguito, si presenta una proposta di innovazione istituzionale maturata a seguito di un'esperienza tirocinante al Gabinetto del Ministro dello Sviluppo Economico con riguardo alla Struttura per le crisi d'impresa.

2.4 MiSE e Servizi di informazione e sicurezza: un tavolo tecnico condiviso

Si suggerisce l'inserimento di una rappresentanza del Comparto Intelligence nella gestione dei tavoli di crisi d'impresa presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Così facendo si faciliterebbe il dialogo tra il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e il sistema industriale italiano, peraltro già avviato il 21 novembre 2019 con una iniziativa, a cura del Dipartimento per le Informazioni della Sicurezza (DIS) a Milano, denominata "Asset per le imprese".

In questo modo i Servizi potrebbero fornire una valida assistenza tecnico-informativa per quelle aziende di rilevanza strategica, e presentare un piano di corsi formativi indirizzati a dirigenti d'azienda sui temi riguardanti:

1. la protezione del patrimonio industriale;
2. la sicurezza nazionale;
3. come approcciarsi con realtà industriali straniere nel contesto di operazioni societarie.

⁶³ *Ibidem*, art. 1, comma 3.

Tale proposta di innovazione istituzionale trae la sua origine dalla necessità di ripensare, in senso orizzontale, al rapporto tra Pubblica amministrazione, Istituzioni e imprese e, in secondo luogo ma non per importanza, garantire un maggior coordinamento tra le strutture istituzionali a ciò preposte che difficilmente sono bene coordinate dall'autorità politica di vertice.

L'attuale sistema multilaterale dei rapporti economici richiede un ripensamento di interazione tra il sistema burocratico-amministrativo dello Stato nazione e l'impresa privata, a sostegno e sviluppo di alcuni settori ritenuti strategici per evitare che alcune crisi occasionali possano trasformarsi in "crisi sistemiche".

La situazione geopolitica e geo-economica internazionale post-pandemia da COVID-19 apre uno scenario nuovo, per molti aspetti inedito e potenzialmente pericoloso per il crescente stress industriale cui è sottoposto il sistema produttivo italiano.

Serve, infatti, una politica per la ripartenza per una formazione realmente collegata alle imprese in cui è importante unire la dimensione educativa, di formazione e di ricerca tra cultura della sicurezza e il fare impresa.

L'istituzione di questo tavolo tecnico di coordinamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico, consentirebbe di trasformare "Asset per le imprese" da iniziativa momentanea e occasionale ad una realtà permanente ed istituzionalizzata presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Il Sistema Paese ne trarrebbe vantaggi da questa interazione ravvicinata tra Intelligence e impresa in termini di:

- Formazione continua a manager e dirigenti d'azienda;
- Supporto allo sviluppo di aziende di rilevanza strategica in difficoltà rispetto alla competitività presente nei mercati internazionali;
- Supporto informativo al settore produttivo su come muoversi durante operazioni societarie con attori esterni di cui si ha scarsa conoscenza.

Quando deve entrare in campo l'Intelligence?

Queste sono le possibili soluzioni:

- I Servizi potrebbero entrare in scena dall'inizio del tavolo di crisi aziendale;
- Quando emergono problematiche legate alla sicurezza tecno-industriale;

- Per motivi di *golden power*;
- Come supporto al processo di reindustrializzazione con appositi corsi formativi di protezione del *know how* industriale;
- Protezione nella fase più delicata della rinascita aziendale dentro il contesto del sistema produttivo.

Ad ogni modo è auspicabile un confronto diretto tra i due mondi (Intelligence e impresa), instaurando un canale comunicativo e permanente presso il MiSE, cosa che attualmente non esiste e di cui l'Italia manca di visione di politica industriale.

Per un'Italia produttiva e forte sul piano economico, bisogna rafforzare e divulgare la “cultura della sicurezza nel fare impresa”. Non è immaginabile fare altrimenti, e per fare ciò è necessaria la definizione e l'implementazione di una simile politica industriale.

I Servizi potrebbero avere la possibilità introdurre corsi/lezioni a livello nazionale e/o locale per formare *manager* e dirigenti d'azienda, al fine di favorire la diffusione della disciplina di “intelligence economica”, peraltro già molto forte in Francia.

Le aziende, così facendo, acquisirebbero uno stile nel modo di agire di tutta rilevanza per la difesa dei propri *assets* strategici.

I vantaggi connessi all'implementazione di questa proposta sarebbero da considerare “mutuamente vantaggiosi” sia per lo Stato che per il sistema produttivo nazionale.

Per lo Stato le ragioni sono cinque per cui possa definirsi vantaggioso l'istituzione di un *Tavolo tecnico condiviso MiSE – DIS*:

1. Lo Stato, così facendo, acquisirebbe una centralità di sistema poiché, attraverso corsi formativi, a cura del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, accentrerebbe il *know how* di gran parte del sistema produttivo italiano, con la conseguente possibilità di intervento in cui ve ne sia l'occorrenza;
2. Lo Stato perseguirebbe quelli che sono i suoi obiettivi istituzionali di diffusione della cultura d'intelligence pubblica e le sfide geopolitiche e geo-economiche connesse al mondo industriale;
3. Tale iniziativa favorirebbe il Comparto Intelligence nella creazione di contatti utili a fare “rete” tra imprese e apparato istituzionale per affrontare con maggiore tempestività le crisi d'impresa;

4. La Struttura per le crisi d'impresa presso il MiSE avrebbe un valido supporto informativo che a sua volta potrebbe restituire ai Servizi, creando così un robusto circuito informativo. Questa collaborazione tra MiSE e Servizi creerebbe le condizioni per l'avvio di una sinergia anche per i temi legati al *Golden Power*.
5. Tale circuito informativo consentirebbe alla Struttura per le crisi d'impresa di potenziarsi e allargarsi, intervenendo su di un più ampio spettro di crisi d'impresa di tutte le tipologie.

Pertanto, con questa proposta di innovazione istituzionale si introdurrebbe un processo di potenziamento della Struttura per le crisi d'impresa (MiSE); un vero ponte MiSE → Servizi di informazione e sicurezza; e un ponte allargato MiSE → Servizi di informazione e sicurezza → sistema industriale italiano.

Una sinergia tra intelligence economica e mondo industriale forte a livello interno ed esterno contro competitors e Paesi ostili, che attuano minacce predatorie nei confronti del nostro settore produttivo di eccellenza, è la giusta credenziale per poter affacciarsi e giocare da player nella frontiera del nuovo secolo caratterizzato da insidiose sfide economico-finanziarie internazionali. Tutto ciò potrebbe essere preludio all'istituzione di una grande Scuola nazionale di intelligence economica sul modello francese della *Ecole de Guerre Economique*.

CAPITOLO III “La normativa italiana in materia di *Golden Power*”

3.1 *Analisi della normativa italiana*

La disciplina del *Golden Power* trae il suo fondamento normativo con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 – convertito con modificazioni dalla L. 11 maggio 2012, n. 56 (in G.U. 14/05/2012, n. 111) – recante “*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*”.⁶⁴

Sebbene la tutela dei settori economici strategici era già prevista nell’ordinamento giuridico italiano (d.l. n. 332/1994), con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 il Legislatore italiano ha organicamente rivisto il meccanismo di protezione degli *assets* economici strategici, disciplinando la materia concernente l’esercizio dei poteri speciali da parte del Governo sugli assetti societari nei settori della difesa e sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Rispetto alla normativa vigente, fino al 2012 in Italia vigeva il decreto-legge n. 332/1994, che prevedeva il regime di *Golden share* e ne disciplinava l’intervento dello Stato, essenzialmente basato sulla dotazione di un’azione dorata (o *action spécifique* in Francia) di proprietà dello Stato, per l’appunto, attraverso la quale si detenevano particolari privilegi nei Consigli di amministrazione delle principali aziende pubbliche dismesse, a seguito del processo di privatizzazione che investì i primi anni ’90.

La novità introdotta dalla vigente normativa segna il passaggio dal regime di *Golden share* a quello di *Golden Power*, e con tale passaggio viene stravolto non soltanto il quadro normativo di tutela degli *assets* strategici, ma cambia l’intervento pubblico nell’economia. Per questo motivo il d.l. n. 21/2012 è da considerarsi come il frutto di un’azione politica di tutta rilevanza, perché il

⁶⁴ 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 dalla L. 11 maggio 2012, n. 56 (in G.U. 14/05/2012, n. 111).

processo di privatizzazione spesso non è stato portato a compimento, soprattutto nei Paesi latini, ivi compresa l'Italia. Si potrebbe dunque affermare, per assurdo, che con l'introduzione della disciplina sul *Golden Power* lo Stato ha completato il processo di privatizzazione iniziato negli anni '90, perché si svincola dall'essere socio di aziende, e quindi esce di scena dalle vicende interne dei Consigli di amministrazione, ponendo fine a un sistema di intervento pubblico alquanto discutibile, poiché esso dimostrava un forte sbilanciamento nei rapporti tra i soci, nel momento in cui lo Stato poteva comunque imporre la sua posizione dominante nelle scelte strategiche per il futuro dell'azienda.

Tuttavia, il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, sebbene ponga fine a un intervento pubblico diretto negli affari interni delle aziende, peraltro con dubbi risultati di *performance* economica, estende, allargandosi, il controllo *esterno* dello Stato su tutti i settori ritenuti strategici dell'economia nazionale, in quanto allo Stato vengono riservati poteri speciali anche nelle fasi di acquisizione e fusione tra aziende. Il *Golden Power* pertanto è uno strumento che, necessariamente, altera le regole del mercato e della concorrenza, e per questo motivo il suo uso deve essere bene proporzionato per non minare l'art. 287 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), sulla libera concorrenza, considerato un sacrosanto principio cardine dell'Unione europea.

Il decreto-legge n. 21/2012, a tal fine, individua le c.d. "attività di rilevanza strategica", operando una sorta di *screening* nei confronti delle aziende (non più solamente verso le società privatizzate) che, per l'appunto, trattano materie ritenute strategiche, sensibili per il Sistema Paese. Tale discriminazione sulle "attività di rilevanza strategica" rappresenta la differenza più rilevante introdotta dalla normativa sul *Golden Power*, rispetto alla normativa previgente.

L'intervento pubblico nei settori economici strategici può esplicarsi sulla base dei seguenti *poteri speciali* sugli assetti societari nei settori della difesa e sicurezza nazionale, individuati dal Legislatore nel 2012 ed esercitabili dal Governo al fine di tutelare le "attività di rilevanza strategica":

a) imposizione di specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, al controllo delle esportazioni nel caso di acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale;

b) veto all'adozione di delibere, atti od operazioni dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa di cui alla lettera a), aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, il trasferimento all'estero della sede sociale, la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie eventualmente adottate ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile ovvero introdotte ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, come da ultimo modificato dall'articolo 3 del presente decreto, le cessioni di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego, anche in ragione della sottoposizione dell'impresa a procedure concorsuali;

c) opposizione all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in un'impresa di cui alla lettera a) da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente venga a detenere, direttamente o indirettamente, anche attraverso acquisizioni successive, per interposta persona o tramite soggetti altrimenti collegati, un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale. A tale fine si considera altresì ricompresa la partecipazione detenuta da terzi con i quali l'acquirente ha stipulato uno dei patti di cui all'articolo 122 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, ovvero di quelli di cui all'articolo 2341-bis del codice civile.⁶⁵

L'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 21/2012, prevede inoltre criteri di *proporzionalità e ragionevolezza* che il Governo deve adottare nell'esaminare i casi che costituiscono "minaccia di grave pregiudizio".

La disciplina *Golden Power* fu introdotta dal governo Monti nel 2012, allorquando l'Italia subì una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia (Terza Sezione), del 26 marzo 2009, in causa C-326/07, e ricorrente la Commissione europea, per cui la normativa italiana sulla *Golden share* fu giudicata non compatibile con la normativa europea, essendo considerata la disciplina italiana sulla *Golden share* come lesiva degli artt. 43 CE e 56 CE, e, pertanto, la Repubblica italiana fu condannata alle spese.

Secondo la Corte di Giustizia: "*La Repubblica italiana, avendo adottato le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2004, recante definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con*

⁶⁵ *Ibidem*, art. 1, comma 1, lettera a) b) c).

modifiche, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti — in forza degli artt. 43 CE e 56 CE, nella misura in cui dette disposizioni si applicano ai poteri speciali previsti dall'art. 2, comma 1, lett. a) e b), del predetto decreto legge, come modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004), e — in forza dell'art. 43 CE, nella misura in cui dette disposizioni si applicano al potere speciale previsto dal citato art. 2, comma 1, lett. c).”⁶⁶

L'istituto del *Golden Power* nasce, dunque, da uno stato di emergenza di necessità ed è per tale ragione che la normativa ha subito aggiornamenti e rivisitazioni da parte del Legislatore con successivi regolamenti attuativi e modifiche legislative.

L'evoluzione della disciplina italiana non può essere compresa senza una considerazione dell'aggiornamento del quadro normativo europeo. Il controllo sugli investimenti esteri è da considerarsi ormai al centro della politica economica di ogni Stato, sebbene, come rammentano taluni esperti, vi sia una supposta divergenza di visione alla base di tale protezionismo economico verso le imprese strategiche, per cui a “differenza del sistema statunitense, nei principali Paesi europei nei quali sussiste una legislazione sul controllo degli investimenti esteri, si mira, più che alla tutela della sicurezza nazionale in senso stretto, a proteggere le imprese domestiche dalle acquisizioni da parte di soggetti esteri per motivi economici e strategici, lasciando così maggiori opportunità di intervento.”⁶⁷

Sempre in un'ottica internazionale si può comprendere la ragione per cui la disciplina *Golden Power* in Italia è stata rivisitata quando il Legislatore nel 2019 ha introdotto il decreto-legge n. 22⁶⁸ definito “*Brexit*”, con cui è stato incluso nei *golden powers* dello Stato anche il settore delle telecomunicazioni a rete elettronica a banda larga basata su tecnologia 5G. Quella scelta fu maturata dopo la volontà dell'Italia di voler aderire al progetto cinese “*Belt and Road*

⁶⁶ Sentenza della Corte di Giustizia 26 marzo 2009, in causa C-326/07, *Inadempimento di uno Stato - Artt. 43 CE e 56 CE - Statuti di imprese privatizzate - Criteri di esercizio di taluni poteri speciali detenuti dallo Stato*: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:113:0007:0008:IT:PDF>.

⁶⁷ Saravalle A., Stagnaro C., *Contro il sovranismo economico*, Ed. Rizzoli, Milano, 2020, p. 73.

⁶⁸ 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 L. 20 maggio 2019 n.41 (in G.U. 24/05/2019, n. 120).

Initiative”, e dettata dalla ragione primaria di dover dare un segnale forte agli Stati Uniti d’America di affidabilità e continuità nelle alleanze di politica estera e di difesa.

L’art. 1-*bis* del d.l. 22/2019 prevede ora anche i servizi di comunicazione elettronica con tecnologia 5G tra le “attività di rilevanza strategica” per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. Il Governo, dunque, ha la facoltà di supervisionare gli accordi aventi ad oggetto l’acquisto di beni e servizi anche con soggetti esterni all’Unione europea. In tal senso, “è stata adottata una definizione ampia di soggetto esterno all’UE, tale da evitare l’elusione della normativa sul *golden power* attraverso lo stabilimento di comodo all’interno dell’Unione o dello Spazio economico europeo.”⁶⁹

La giurisprudenza della Corte di Giustizia è intervenuta sul tema degli investimenti diretti esteri facendo leva su due principali libertà: la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. Considerate entrambe di valenza *erga omnes*, tuttavia la Corte di Giustizia ha segnalato che è la libertà di stabilimento quella che risulta più rilevante per chi voglia interessarsi di un investimento estero.⁷⁰

Tuttavia, l’atteggiamento dell’Unione europea, sebbene sia stato sanzionatorio rispetto alle discipline della *Golden share* di diversi Stati membri UE (sono otto i Paesi europei, di cui Francia, Spagna, Germania e Italia, con l’eccezione del Belgio), ha sempre dimostrato che la non conformità con la normativa europea era da riferirsi non all’istituto giuridico *Golden share* in sé, ma ai suoi criteri operativi di giudizio. Lo sottolinea molto bene Roberto Garofoli, mettendo in evidenza che la Corte di Giustizia “non ha mai condannato in radice la *golden share*, rimarcando piuttosto che l’esercizio dei connessi poteri è compatibile con la disciplina dell’Unione a condizione che i conseguenti limiti alla libertà di circolazione dei capitali rispondano ad autentiche esigenze di sicurezza e di ordine pubblico o reali motivi imperativi di interesse generale.”⁷¹

La procedura di infrazione dell’Unione europea è stata archiviata nei confronti dell’Italia, considerando la nuova normativa *Golden Power* non in

⁶⁹ Saravalle A., Stagnaro C., *Contro il sovranismo economico*, Ed. Rizzoli, Milano, 2020, p. 84.

⁷⁰ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia, 26 marzo 2009, in causa C-327/07, *Commissione c. Repubblica Italiana*.

⁷¹ Garofoli R., *Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Foreign Direct Investment Screening, Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019, p. 96.

contrasto né con la libertà di stabilimento né con quella di circolazione dei capitali. Con il d.l. n. 21/2012 il macro-bilanciamento tra promozione degli investimenti diretti esteri e la tutela degli *assets* economici strategici viene garantito attraverso i nuovi criteri di *ragionevolezza*, di *proporzionalità* e di *trasparenza* di cui al comma 3 dell'art. 1, che legittimano, per l'appunto, l'intervento pubblico. È, infatti, dimostrato dalla prassi, nell'uso dei poteri speciali in mano al Governo, che "in alcuni casi l'intervento straniero è stato consentito purché vi fosse la nomina di soggetti di nazionalità italiana per rivestire certi ruoli-chiave nella società dopo l'operazione di investimento."⁷²

Successivamente, importanti novità legislative sono state introdotte dal Legislatore nel 2017 con la legge 4 dicembre n. 172⁷³, di conversione del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, con cui si è voluto procedere a una ulteriore estensione dei *golden powers* governativi includendo i c.d. «settori ad alta tecnologia». Con tale dicitura ci si riferisce alle «infrastrutture critiche o sensibili», nonché alle «tecnologie critiche», per cui tutto ciò che attiene alla protezione dei dati personali, economici e finanziari, e così anche per quello che concerne la sicurezza delle reti. La novità legislativa del 2017 riguarda, inoltre, i nuovi criteri di valutazione che devono essere contemplati riguardo alle operazioni di investimento estero condotte da soggetti *extra-UE* in territorio nazionale, per cui oltre alla già contemplata «minaccia di grave pregiudizio», prevista nel d.l. n. 21/2012, è stato aggiunto anche il pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico.

È chiaro, quindi, che la tutela dei settori economici strategici, con specifico riferimento al settore degli investimenti diretti esteri, ha evidenziato nell'ultimo periodo una intensificazione sotto il profilo della estensione sui settori di intervento dei poteri speciali, attraverso una maggiore definizione del quadro di operatività dei poteri speciali.

Il quadro normativo appena descritto è stato, da ultimo, aggiornato nel 2019 quando l'Unione europea decide di voler coordinare in modo più strutturato

⁷² D'Alberti M., *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in Foreign Direct Investment Screening, *Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019, p. 87.

⁷³ L. 4 dicembre 2017, n. 172, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante *disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie*. (in G.U. Serie Generale n.284 del 05-12-2017)

le diverse legislazioni nazionali in materia di controllo sugli IDE (investimenti diretti esteri), in modo tale da rispondere con più incisività sulla tutela delle libertà fondamentali europee in contrasto con talune operazioni di investimento estero, da un lato, e sull'armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali in tema di controllo degli investimenti esteri, dall'altro. Tuttavia, come sottolineato dal Prof. Giulio Napolitano, "l'effetto pratico sarà quello di ampliare l'estensione dello scrutinio pubblico a vantaggio sia delle pretese di ingerenza dei governi nazionali sia della possibilità di supervisione della Commissione."⁷⁴

Con il decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22 il Legislatore italiano ha esteso la disciplina del *Golden Power* alle reti 5G. Il d.l. n. 22/2019 prevede, infatti, l'aggiunta dell'art. 1-bis al d.l. n. 21/2012, a ragion della volontà del Legislatore di voler collocare anche il settore delle comunicazioni elettroniche con tecnologie 5G all'interno del perimetro della difesa e sicurezza nazionale.

Ne deriva un notevole ampliamento dei settori economici ritenuti strategici per il Sistema Paese oggetto dei *golden powers* governativi, una estensione che certamente è il portato delle novità legislative del 2017 e 2019, pocanzi sopra descritte. Tale ampliamento dell'intervento pubblico nei settori economici strategici attraverso l'utilizzo di poteri speciali lo si può desumere da una disamina dell'accresciuta attività registrata dal Comitato italiano governativo che gestisce la disciplina *Golden Power*, il c.d. Gruppo di coordinamento per le attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali.

3.2 Il Gruppo di coordinamento interministeriale per il Golden Power a Palazzo Chigi

Con il d.P.C.M. 6 agosto 2014 è stato istituito il Gruppo di coordinamento per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA). Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2 comma 1 del medesimo d.P.C.M. 6 agosto 2014, è posto al vertice

⁷⁴ Napolitano G., *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo*, in *Foreign Direct Investment Screening, Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019, p. 127.

della struttura *golden power*, in quanto da lui stesso sono “coordinate” le attività propedeutiche all’esercizio dei poteri speciali, che a tal fine può avvalersi del Segretario generale o del Vicesegretario generale a ciò delegato.

Il Gruppo di coordinamento è composto da una rappresentanza dei vari Uffici ministeriali designati per competenza, ai sensi dell’art. 2, comma 3 del medesimo d.P.C.M. 6 agosto 2014, nel seguente ordine:

a) Ministero degli affari esteri: Direzione Generale per la promozione del sistema Paese;

b) Ministero dell’interno: Dipartimento della Pubblica Sicurezza — Direzione centrale della polizia criminale;

c) Ministero della difesa: Segretariato Generale della Difesa — Direzione Nazionale degli Armamenti;

d) Ministero dell’economia e delle finanze: Dipartimento del tesoro — Direzione VII[^] — finanza e privatizzazioni;

e) Ministero dello sviluppo economico: Direzione generale per la sicurezza dell’approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche (per il settore energia), Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali (per il settore comunicazioni), Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese (per il settore difesa e sicurezza nazionale);

f) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Direzione Generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie.⁷⁵

A queste si aggiungono, poi, il Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei ministri, il Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio dei ministri, il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA), il Capo del Dipartimento per le politiche europee e, infine, il Capo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nello svolgimento delle mansioni spetta al DICA l’attività di raccordo interministeriale e l’attività di istruttoria, declinata nelle varie fasi di raccolta delle informazioni e gestione delle notifiche ai fini dell’eventuale esercizio dei poteri speciali. Inoltre è compito del Dipartimento per il coordinamento amministrativo

⁷⁵ d.P.C.M. 6 agosto 2014, art. 2, comma 3

l'elaborazione della Relazione annuale da presentare al Parlamento, nonché la trasmissione della medesima alle Camere (art. 3-bis, d.l. n. 21/2012). Le procedure previste per lo svolgimento delle attività del DICA, ai sensi degli artt. 7 e 8 del d.P.C.M. 6 agosto 2014, sono due: la procedura telematica e la procedura semplificata. Per quanto riguarda la prima, essa si svolge per assicurare «la tempestiva proposta di esercizio o meno dei poteri speciali», per cui le attività inerenti la gestione delle notifiche e dei relativi documenti, nonché gli scambi informativi fra gli Uffici ministeriali competenti, si esplicano attraverso l'impiego di strumenti telematici, tra cui essenzialmente l'utilizzo della posta elettronica certificata. La seconda, invece, viene attuata allorquando le valutazioni sull'esercizio o meno dei *golden powers* riguardano specificamente le «operazioni infragruppo».

A fianco dell'attività del Gruppo di coordinamento opera il Servizio per le attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali, guidato da un Coordinatore, che si occupa di coordinare i *golden powers* nei casi di operazioni societarie che costituiscono una seria minaccia di grave pregiudizio nei settori della difesa e sicurezza nazionale, nonché per i servizi pubblici strategici (energia, trasporti e comunicazioni elettroniche basate su tecnologia 5G). Al Servizio sono inoltre demandati i compiti di supporto tecnico e amministrativo al Gruppo di coordinamento sia nella gestione delle riunioni interministeriali che nella definizione degli atti preliminari e infra-procedurali del medesimo Gruppo di coordinamento.⁷⁶

3.3 *Foreign direct investment screening* tra politica della concorrenza UE e politica industriale

Il *Golden Power* italiano nasce, come si è visto in precedenza, durante uno stato di emergenza e di necessità, dopo le svariate pronunce con cui la Corte di Giustizia condannò il sistema regolamentare della *Golden Share* italiana.

La disciplina italiana sui *golden powers* non può essere letta senza una parallela, forse preliminare, considerazione sull'evoluzione del sistema

⁷⁶ Per una dettagliata disamina sul ruolo del Servizio per le attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali: <https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-serv-attproppotspec/9273>.

internazionale, in particolare europeo. Un forte segnale di avanzamento nel coordinamento dei diversi meccanismi di controllo, che i diversi Stati membri hanno inserito nel quadro legislativo nazionale, è stato certamente apportato dall'Unione europea, con l'approvazione del Regolamento n. 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 19 marzo 2019 ed entrato in vigore il 10 aprile 2019.

Il predetto Regolamento europeo istituisce un quadro comune di controllo sugli investimenti esteri diretti dentro l'Unione europea, mantenendo comunque, in ultima istanza, la esclusività sovrana di ogni Stato membro sulle decisioni di *policy*, come sancito dal comma 2 dell'art. 1.

Il Regolamento UE n. 2019/452 è di fondamentale importanza almeno per due aspetti: primo, perché all'art. 2, comma 1, viene spiegato cosa si debba intendere per investimento estero diretto, definendolo come *«un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica»*; secondo, in quanto il Regolamento europeo rappresenta un'evoluzione rispetto alla tradizione europea del diritto dell'economia che ha riservato sempre grande attenzione all'apertura degli scambi commerciali e alla liberalizzazione economica in senso generale.

Il nuovo quadro comune per gli investimenti esteri diretti in Europa potrebbe portare, dunque, a un cambio di paradigma, nel senso di una chiusura commerciale, sebbene l'attenzione agli investimenti esteri diretti da parte dell'Unione europea sia stata negli anni abbastanza moderata fin dal 2009, anno in cui è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, con cui si è spostato il settore degli investimenti esteri diretti sotto la politica commerciale UE, ai sensi dell'art. 207 TFUE.

Il mutamento dei rapporti economici internazionali, in particolare con la nuova presenza della Cina sotto il profilo della geopolitica e della geo-economia internazionale, ha avuto la funzione di acceleratore nel processo di costruzione di un'architettura difensiva europea sugli investimenti esteri diretti, che incide fortemente sul procedimento amministrativo di controllo, in quanto agli Stati

membri viene richiesto di “stabilire nel modo più puntuale possibile le circostanze che danno luogo al controllo, i motivi e dunque i criteri del controllo e le specifiche regole procedurali applicabili in tali casi.”⁷⁷

L’adeguamento delle legislazioni nazionali al quadro comune europeo sul procedimento amministrativo di controllo si basa, essenzialmente, sul principio di *legalità*, al contrario dei sistemi statunitense e cinese che conoscono il primato della politica rispetto alla certezza del diritto.

Tuttavia, non pochi sono i ritardi procedurali ancora presenti nel meccanismo di controllo e, dunque, non risolti anche dal legislatore europeo. Uno di questi ritardi strutturali insiste sulla genericità, ad esempio, dei campi applicativi dei *golden powers*, per cui, come sottolinea giustamente il Prof. Napolitano, “un utile innovazione procedimentale potrebbe essere costituita dall’introduzione di un meccanismo informale di pre-notifica.”⁷⁸

Al momento il Regolamento europeo n. 2019/452 riconosce e disciplina solo il meccanismo della notifica che ogni Stato membro è in obbligo di dover presentare anticipatamente alla Commissione europea e, così, anche agli altri Stati membri. L’investimento estero diretto in un determinato Stato membro può essere dunque oggetto, d’ora in avanti, di osservazioni formulate dalla Commissione europea e dagli altri Stati membri sull’idoneità o, nel caso in cui l’investimento estero preso in esame minacci in modo concreto la sicurezza e l’ordine pubblico di più Stati membri, la non idoneità dell’operazione d’investimento. Al governo nazionale spetterà in fine decidere sull’idoneità o meno dell’operazione, diciamo, “sotto esame europeo”.

La costruzione di detta architettura europea sugli investimenti esteri diretti incide, tuttavia, fortemente sulle scelte che ricadono nei vari governi nazionali, e, sebbene taluni definiscano erroneamente questa architettura come la componente di una “politica industriale europea”, è evidente come tale possa, se non contrastare, quantomeno incidere fortemente sulla politica di concorrenza UE, da sempre obiettivo fondamentale dell’Unione.

È bene spiegare in prima analisi cosa debba intendersi per *politica industriale*. Una recente e brillante definizione è stata formulata da Salvatore

⁷⁷ Napolitano G., *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo*, in Foreign Direct Investment Screening, *Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019, p. 129.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 130.

Zecchini, il quale ha tentato di definire la *politica industriale* come “un complesso di interventi pubblici in un’economia di mercato diretti a modificarne l’allocazione delle risorse tra settori, imprese e investimenti, sia a fornire beni *pubblici* e beni *meritori*, il tutto per stimolare la crescita economica e migliorare il benessere sociale.”⁷⁹ La politica industriale, nei suoi rami di intervento, verticale e orizzontale, rientra nella categoria delle politiche dell’offerta, in quanto, come si può evincere da un’attenta lettura della predetta definizione, lo Stato interviene direttamente nell’economia per *modificare*, o *deviare* dalla loro destinazione naturale, l’allocazione di risorse tra differenti attività economiche, implicando quindi un rapporto falsato tra soggetto pubblico e forze di mercato.

Solo negli ultimi anni, però, i rapporti geopolitici internazionali hanno esposto notevolmente gli Stati membri dell’Unione europea alle regole della concorrenza, allorquando nel 2000 la Cina entrò nel WTO (l’Organizzazione mondiale del commercio). A partire da quel momento, sono aumentati i problemi economici internazionali per cui la sfida dell’economia europea, e quindi dei suoi Stati membri, è divenuta principalmente una: fronteggiare dall’interno dell’Unione la concorrenza esterna da parte di Paesi emergenti, in un contesto di crescita economica e di mutamento della divisione internazionale del lavoro.

La risposta a questa esposizione internazionale potrebbe essere individuata nell’introduzione di un nuovo paradigma di politica industriale che necessita di una sua «visione olistica», per cui la politica industriale “non può trascurare né la regolazione dei fattori capitale, lavoro ed energia, né la formazione di capitale intangibile attraverso la ricerca, l’innovazione e l’addestramento delle risorse umane, né il funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia, perché tutti condizionano pesantemente l’iniziativa imprenditoriale e il comportamento delle imprese.”⁸⁰

Dall’altra parte, vi è la politica della concorrenza europea che, sin dai tempi dell’introduzione dell’Unione monetaria, ha sempre consentito lo sviluppo economico degli Stati membri, poggiandosi in larga parte sul peso normativo dell’art. 107 TFUE, che prevede un divieto generale all’uso degli aiuti di Stato.

Solo nel 2020, con la crisi epidemiologica da Coronavirus, è stato autorizzato dall’Unione europea l’uso degli aiuti di Stato per una cifra intorno a

⁷⁹ Zecchini S., *Politica industriale nell’Italia dell’euro*, Donzelli Editore, Roma, 2020, p. 24.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 523.

1.940 miliardi di euro per tutelare il settore industriale degli Stati membri dai rischi derivanti da un'accresciuta competitività tra sistemi economici internazionali.⁸¹ Tali rischi accrescono dunque l'esigenza nazionale ed europea di operare una sorta di "concentrazione industriale", facendo attenzione a che gli strumenti di difesa rispettino il principio di *eccezionalità* onde evitare un contrasto tra la difesa dell'interesse nazionale attraverso una sicurezza economica e l'orientamento di una politica economica che rispetti la tutela della concorrenza e le regole del mercato.⁸²

Il *Golden Power*, per questi motivi, non può essere considerato come uno strumento di politica industriale, anche se il suo uso potrebbe averne le somiglianze, in quanto trattasi comunque di un intervento pubblico diretto nell'economia di mercato. Il ritorno ad una politica industriale assertiva ad opera di numerosi Paesi occidentali, in cui una determinata classe politica si fa promotrice dell'idea di un "sovrano economico" rischierebbe, infatti, di impiegare un uso distortivo e mal proporzionato dei *golden powers* minando anzitutto le forze del mercato nazionale e, in secondo luogo, le fondamenta su cui da sempre si poggia l'Unione europea.

⁸¹ Sulla competitività tra sistemi economici derivanti dal COVID-19, si veda l'intervista al *Financial Times* del Commissario europeo per la Concorrenza, Margrethe Vestager: <https://www.ft.com/content/e14f24c7-e47a-4c22-8cf3-f629da62b0a7>

⁸² Cfr. Panucci M., *Golden power. Cornice europea e nuovi paradigmi di concorrenza*, in *Golden Power*, in Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, 2019, pp. 124-129.

CAPITOLO IV

“Il Golden Power nella definizione della politica industriale italiana”

*“Falliscono le decisioni prese
senza consultazione, riescono
quelle prese da molti consiglieri”*

[Proverbi 15,22]

4.1 Intervista al **Dott. Bruno Valensise**, *Vice Direttore Generale Vicario del DIS* (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza) – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dottore Valensise, con il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21, il nostro Paese ha recepito nel suo ordinamento giuridico nazionale la normativa sul *Golden Power*. Le chiedo, sin da subito, come si è adattato il Comparto intelligence italiano?

Partirei da una necessaria premessa. Il Comparto intelligence, come è uso chiamare, unitariamente considerati, DIS, AISE ed AISI, è uno strumento al servizio del Paese, come si può ricavare dalla trama che unisce le norme della legge n. 124/2007. Infatti, come previsto dalla citata legge, rubricata “*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*”, il suo compito è tutelare la sicurezza della Repubblica e le attività informative delle sue agenzie sono rivolte alla protezione, tra gli altri, degli interessi economici, scientifici ed industriali del Paese. In tal senso, gli obiettivi della *Golden Power* e le attività dell’Intelligence sono perfettamente sinergici e convergono verso la protezione della sicurezza nazionale, definita dal giudice delle leggi, come “*interesse essenziale insopprimibile per la collettività*” (Corte Costituzionale, sentenza n. 86 del 1977).

In un Suo intervento pubblicato per la rivista *Gnosis*, a riguardo del *Golden Power*, Lei ha espresso che ciò rappresenta uno “strumento che, alieno da tentazioni protezionistiche, è teleologicamente rivolto alla tutela degli interessi strategici nazionali”. Nel dibattito scientifico della teoria economica su questo punto contrastano due principali visioni: l’una porta ad individuare lo strumento dei “poteri speciali” in mano al Governo come lesivo del principio concorrenziale, mentre l’altra come strumento utile per l’integrità del sistema economico nazionale a fronte di minacce ibride e globali. Qual è il parere dell’Intelligence?

La risposta alla sua domanda va cercata nella natura stessa e nei limiti giuridici della disciplina *Golden Power*, la cui legittimità risiede nel rigoroso rispetto della libera circolazione dei capitali e del diritto di stabilimento nonché delle norme della nostra Costituzione repubblicana. Le deroghe che la normativa nazionale, prima (d.l. 21 del 2012), e quella europea (Reg. 452 del 2019), poi, sostanziano ai precetti stabiliti negli articoli 63 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea devono basarsi su motivazioni solide e su minacce effettive alla sicurezza nazionale e agli interessi essenziali dello Stato. In buona sostanza, l'esercizio in concreto dei poteri speciali non può non essere adesivo a tale paradigma legislativo, pena l'illegittimità dei provvedimenti adottati. In tal senso, la disciplina *Golden Power* è uno strumento "extra-ordinario", da usare con la massima cautela, perché in grado di alterare il mercato e la concorrenza, a causa della sua natura ibrida che la situa al confine tra il diritto societario e amministrativo, fino a lambire gli spazi propri dell'indirizzo politico dell'economia. Plasticamente con essa si esprime, al massimo livello decisionale politico, il contemperamento tra interessi pubblici ed interessi privati. L'uso "omeopatico" che il Governo italiano ne ha fatto finora (tra il 2012 e l'aprile 2021 solo 2 casi di opposizione all'acquisizione di aziende italiane e 1 caso di veto a forniture 5G di origine extra-UE) dimostra l'attenta aderenza a questi principi e a quelli della proporzionalità, stretta necessità e non arbitrarietà nell'esercizio dei poteri speciali.

Gli investimenti esteri diretti rappresentano uno strumento imprescindibile di competitività di un sistema economico. Come coniugare sicurezza nazionale e principio di libera concorrenza?

Gli investimenti diretti esteri sono una leva fondamentale della crescita e della competitività. Non solo per i flussi finanziari che garantiscono, ma anche per l'*expertise*, il *know-how*, l'innovazione manageriale e tecnologica di cui sono portatori. La sicurezza di una nazione si basa anche sulla capacità di creare e diffondere ricchezza e benessere, attraendo capitali e valorizzando il patrimonio di conoscenze che li accompagnano. Alla base della libera concorrenza deve però esserci un quadro economico aperto, equo e trasparente, un *level playing field*, che garantisca anche reciprocità. Ogni alterazione alla parità di condizioni tra diversi sistemi istituzionali o tra gli operatori economici mette in pericolo il libero

mercato e le sue regole, intaccandone anche la sicurezza. Si pensi agli Stati che sussidiano le proprie imprese nelle acquisizioni all'estero o che non riconoscono, in patria, alle aziende straniere adeguata protezione giuridica, come nel caso dei titoli di proprietà industriale. L'emergenza sanitaria ha contribuito a falsare regole del gioco. A questo proposito, la Relazione 2020 sulla politica dell'informazione per la sicurezza evidenzia “[...] un aumento del rischio di azioni di tipo predatorio/speculativo in direzione degli assetti proprietari di imprese che, pur dotate di un patrimonio di know how produttivo e di un portafoglio clienti significativo, hanno conosciuto una prolungata fase di difficoltà connessa alle conseguenze economiche della pandemia. Una vulnerabilità tanto più pronunciata per le aziende di piccole e medie dimensioni, anche con riguardo alla loro capacità di proiezione sui mercati esteri, in presenza, oltretutto, di player stranieri non sempre vincolati a condizioni di leale concorrenza.”. Quando gli investimenti esteri si muovono al di fuori delle fisiologiche e giuste logiche del mercato e del profitto, puntando - continua la Relazione - ad “[...] asset pregiati in Italia, con prospettive di spostamento dei centri decisionali e produttivi al di fuori dei nostri confini e/o di perdita di know how, a detrimento della competitività del tessuto economico nazionale”, allora le valutazioni che debbono essere svolte sono di diversa natura: ciò rappresenta il discrimine che impone di intervenire a favore della sicurezza dell'economia di un paese.

Dottore, allarghiamo la riflessione a livello europeo attraverso un'analisi comparata tra il nostro sistema e quello francese. Sappiamo come la Francia sia storicamente un Paese che riserva molta attenzione alla “cultura della sicurezza”. Già dagli anni novanta con il *Rapporto Martre*, la Francia ha maturato uno stretto rapporto di collaborazione tra mondo pubblico e privato, tra Stato e impresa. Invece, in Italia che situazione abbiamo? Quanto è sviluppata l'intelligence economica? Le nostre Agenzie operative, AISE e AISI, hanno adeguate strutture organizzative e personale qualificato?

L'Italia, anche in questo specifico ambito, ha costruito un modello autonomo e originale. Se guardiamo, per esempio, all'esercizio dei poteri speciali, il nostro Paese ha scelto, unico nel panorama europeo, di affidare ogni decisione sulle notifiche *Golden Power* al Governo nella sua interezza. L'esercizio dei poteri viene, infatti, attuato attraverso un decreto del Presidente del Consiglio su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, sulla base di una proposta del

Ministero competente per materia e a seguito di un'istruttoria tecnica nell'ambito del Gruppo di coordinamento per l'esercizio dei poteri speciali, in cui sono rappresentate tutte le Amministrazioni previste dalla disciplina *Golden Power*. Questa doppia collegialità, politica e tecnica, è tesa a raccogliere ogni possibile valutazione e a contemperare tutte le istanze, al fine di garantire l'adozione di misure ponderate, obiettive e proporzionate. Allo stesso tempo, ritengo che la partecipazione, a queste attività, di Ministeri fino ad oggi non coinvolti in settori sensibili o strategici, in senso tradizionale, come la difesa o l'ordine pubblico, stia contribuendo a far crescere la cultura della sicurezza all'interno della pubblica amministrazione italiana. La sfida che ci troviamo davanti è quella di coinvolgere ora anche il mondo produttivo, in particolare le imprese di piccola o media di dimensione, e quello della ricerca e dell'innovazione, in questo sforzo corale che ha come obiettivo non solo la tutela degli *asset* strategici nazionali ma piuttosto la valorizzazione, lo sviluppo e la competitività del nostro tessuto industriale e tecnologico.

La riforma attuata con la legge 124/2007, a più di 10 anni dalla sua approvazione, ha consentito all'interno Comparto intelligence di rafforzarsi, qualitativamente, potendo attingere a qualificate professionalità, il cui apporto, è, senza ombra di dubbio, elevato. L'impegno profuso dalle Agenzie è notevole; certo, la perfezione non è un atto, ma un'abitudine, come diceva Aristotele: di conseguenza, margini di miglioramento bisogna sempre cercarli e perseguirli.

A quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della normativa sul *Golden Power* proviamo a fare un bilancio. L'ultima relazione del 2020 presentata dal DIS al Parlamento ha rappresentato molto bene la curva crescente sui numeri delle notifiche inviate a Palazzo Chigi. In primo luogo, Le chiedo qual è il ruolo dei Servizi di informazione e sicurezza nella procedura di analisi delle notifiche? E, in secondo luogo, come pensa che dovrebbe strutturarsi in futuro tale supporto informativo?

In realtà credo che a questa domanda io abbia risposto con la prima e la quarta. Potrei solo aggiungere che un dibattito aperto nel nostro Paese, nelle sedi appropriate, volto a delineare un'idea strutturata ed olistica di intelligence economico finanziaria, potrebbe favorire l'affermazione di ulteriori progetti di rafforzamento e qualificazione dell'impegno in tale contesto.

Dottore, le attuali minacce ibride e internazionali, interne ed esterne, espongono il nostro Paese e richiedono a quest'ultimo un maggiore intervento diretto a tutela dell'economia nazionale. Volendo fare un'analisi di Sistema Paese, quali sono i punti di forza e di debolezza del nostro assetto istituzionale?

Questa domanda contiene interessanti spunti di riflessione e foriera di analisi profonde che, tuttavia, questa sede non consente di sviluppare interamente. In primo luogo, ritengo che il concetto di intervento diretto a tutela dell'economia nazionale non possa e non debba essere interpretato come il ritorno alla vecchia categoria dello Stato imprenditore. Le privatizzazioni e la fine della *Golden Share*, la nascita di un forte e prospero mercato unico e la globalizzazione hanno segnato passaggi che non lasciano spazio a scelte antistoriche ed economicamente inefficienti. La forza di un Sistema Paese si costruisce su un ecosistema di norme e regole in grado di liberare la creatività e l'ingegno di industria e ricerca, nella capacità di accompagnare il loro sviluppo rimuovendo ostacoli, incentivando l'innovazione di frontiera e tutelando il patrimonio di conoscenze e *expertise* accumulato. Troppo spesso la perdita di *asset* nazionali è conseguenza di inefficienze di sistema (finanziarie, regolatorie, burocratiche), più che di operazioni mirate da parte di operatori esteri. Poi, certo, ma non sono io il primo a dirlo, bisogna fare un investimento in capitale umano, capace di stare al passo dei tempi che viviamo, il che sta a significare, a mio personale avviso, impiegare categorie concettuali diverse da quelle consuete, del passato. Ricordiamoci della teoria del cigno nero. Prendendo spunto dal ritrovamento in Australia di una specie di cigni neri – che fino ad allora erano considerati animali mitologici – il Professor Nasim Nicholas Taleb (titolare negli Stati Uniti della cattedra di “Scienze dell'incertezza”) individua il cigno nero in un evento caratterizzato da tre attributi:

1. la rarità, che lo rende estraneo a qualsiasi aspettativa;
2. l'impatto estremo che esso può avere sul contesto globale;
3. l'impulso che esso fornisce alla produzione affannosa di spiegazioni che mirano ad affermare la sua prevedibilità, con l'unico scopo di superare l'angoscia e il rifiuto dell'incertezza.

Statisticamente vengono utilizzati modelli “normali” di frequenze distributive per calcolare un rischio. Ma che succede – dice Taleb – se un cigno nero sconvolge questa normalità? Prenderemo coscienza dell'impossibilità di estrapolare qualsiasi

predizione dai nostri calcoli statistici? È lo stesso Taleb a provare a dare una risposta netta robusta a questa angoscia, inserendo la straordinarietà nei calcoli statistici. Egli sostiene: *“Non mi interessa particolarmente l’usuale. Se volete avere un’idea di un amico, della sua etica o altro, dovete osservarlo in circostanze eccezionali, non nella routine quotidiana. Potete prevedere la pericolosità di un criminale se guardate solo quello che fa nei giorni ordinari? Quasi tutto nella vita sociale è prodotto da shocks e salti di qualità. I calcoli statistici basati sulle medie e che ignorano le grandi deviazioni non dicono nulla. Il problema è che, non potendo controllare le deviazioni, tendiamo a basarci solo sulle medie, nella convinzione di poter vincere così l’incertezza”*.
Ecco ciò che intendo.

4.2 Intervista all’**Amb. Giampiero Massolo**, *Presidente di Fincantieri S.p.A.*, già *Direttore Generale del DIS* (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza) – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Presidente Massolo, con il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21, il nostro Paese ha recepito nel suo ordinamento giuridico nazionale la normativa sul *Golden Power*. Nel Suo precedente incarico Lei è stato a Capo dei Servizi italiani. Le chiedo, sin da subito, come si è adattato il Comparto intelligence italiano?

Devo dire che il Comparto Intelligence si è adattato piuttosto bene, anche se non immediatamente, nel senso che questo decreto legge, poi convertito, è stato un decreto legge che è arrivato al termine di un periodo di transizione che ha sostanzialmente visto il passaggio dalla normativa precedente alla normativa della legge 124/2007.

La normativa della legge 124/2007 aveva un cardine, cioè estendeva l’ambito della sicurezza nazionale dalla mera, diciamo, geografia degli aspetti politici e militari a molti altri campi, dalla sicurezza industriale, economica, a quella tecnologica e quindi i Servizi, il Sistema per le Informazioni della Sicurezza della Repubblica che venne creato dalla 124, aveva come *core business* anche questo *core business* molto esteso, molto allargato. Fra l’altro quasi in coincidenza con il decreto legge della *Golden Power* vi fu la legge 133/2012 che era una legge che estendeva ulteriormente alla cibernetica, quindi alla sicurezza cibernetica, il campo d’azione, affidando al DIS il compito di coordinare la ricerca informativa nel settore della sicurezza cibernetica.

Quindi, diciamo che anche il *Golden Power* si inseriva in questo processo evolutivo che via via il DIS e le Agenzie, cioè tutto il Sistema fondato nel 2007, cercava di assestarsi su equilibri nuovi. Devo dire che questo assestamento si è svolto con successo, nel senso che il passaggio è stato un passaggio graduale, ma positivo; e che negli anni successivi – che poi fra l'altro sono stati per la verità i miei perché io sono arrivato nel maggio del 2012 e sono stato Direttore Generale fino a maggio del 2016, e ovviamente poi i miei successori – questa tendenza si è andata anche esplicitando sia dal punto di vista del reclutamento, e quindi di reclutare le professionalità necessarie, sia dal punto di vista della strutturazione degli uffici e quindi, come dire, creare una matrice che consentisse anche a livello di organizzazione interna del Dipartimento e delle Agenzie di fare fronte, sia dal punto di vista di quello che poi è stato il fabbisogno informativo richiesto dai governi che si sono succeduti e la capacità delle Agenzie, coordinate dal Dipartimento, di fare fronte a queste richieste da parte del Dipartimento.

Nel dibattito scientifico della teoria economica contrastano due principali visioni: l'una porta ad individuare lo strumento dei “poteri speciali” in mano al Governo come lesivo del principio concorrenziale, mentre l'altra come strumento utile per l'integrità del sistema economico nazionale a fronte di minacce ibride e globali. Considerata anche la Sua attuale posizione di vertice di una delle più rilevanti società strategiche italiane, qual è il Suo parere?

Guardi io credo che non vi sia contraddizione, nel senso che bisogna muovere da quella che è la nozione di interesse nazionale. L'interesse nazionale non è mai il prevalere di un'istanza rispetto all'altra e non è mai l'andare incontro ad un'esigenza piuttosto che ad un'altra in via esclusiva, ma l'interesse nazionale si persegue attraverso gli atti di sintesi. E questi atti di sintesi incorporano vari aspetti e fattori (interessi, esigenze, aspettative) da parte di vari attori. Su di essi influisce il momento in cui le decisioni vengono assunte e la responsabilità di questi atti di sintesi spetta ai governi e i governi sono poi chiamati a rispondere ai parlamenti e agli elettori nei regimi democratici, o comunque alla piazza che prima o poi presenta il conto, anche in quelle che una volta si sarebbero dette delle autocrazie, o diciamo comunque delle democrazie “guidate”, per metterla in termini morbidi.

Quindi, di volta in volta, con il faro dell'interesse nazionale così definito, sono i governi che, in qualche modo, tendono a stabilire l'equilibrio fra due aspetti che sono entrambi strettamente collegati con l'interesse nazionale. Da un lato, quello della sicurezza: la sicurezza nazionale è ad un tempo la premessa perché tutti gli altri interessi possano svilupparsi, come dire, al principale che è l'interesse nazionale, perché se tu non sei sicuro vieni eliminato nella tua consistenza; ed è anche la premessa perché poi gli interessi nazionali si possano sviluppare. Dall'altro, la convenienza e, quindi, la possibilità di perseguire delle convenienze di tipo economico, o di tipo anche a valore aggiunto, senza per questo mettere a repentaglio, per l'appunto, la sicurezza nazionale.

Pertanto, non esiste una ricetta unica che in qualche modo fissi, *one future all*, un equilibrio fisso fra la difesa del sistema economico nazionale e la non limitazione della concorrenza. È un equilibrio dinamico che risponde, per l'appunto, a questo complesso di ingredienti di cui parlavo prima e che spetta al governo definire.

Gli investimenti esteri diretti rappresentano uno strumento imprescindibile di competitività di un sistema economico. Come coniugare sicurezza nazionale e principio di libera concorrenza?

È chiaro che l'attrazione degli investimenti sta a cuore a qualsiasi governo, evidentemente. Ma perché? Perché l'attrazione degli investimenti rende possibile la crescita economica, lo sviluppo, la promozione economica e sociale. Ma se per questo fare io mi metto in casa degli importatori di un interesse diverso, per esempio predatorio, teso a privare del proprio *know how* le aziende del mio Paese, per esempio tese ad acquisire un concorrente italiano per poi eliminarlo dal mercato, allora viene meno la premessa stessa. Non è più l'investimento che fa crescita ma è un investimento che la danneggia. E di nuovo, non esiste una ricetta buona per tutte le misure, va visto caso per caso perché entrambi questi interessi, l'interesse alla tutela del mercato e della concorrenza e l'interesse della sicurezza, sono evidentemente da perseguire. Ma bisogna contemperarli.

Presidente, allarghiamo la riflessione a livello europeo attraverso un'analisi comparata tra il nostro sistema e quello francese. Sappiamo come la Francia sia storicamente un Paese che riserva molta attenzione alla "cultura della sicurezza". Già dagli anni novanta con il *Rapporto Martre*, la Francia ha maturato uno stretto rapporto di collaborazione tra mondo pubblico e

privato, tra Stato e impresa. Invece, in Italia che situazione abbiamo? Quanto è sviluppata l'intelligence economica?

Intanto i due sistemi sono poco comparabili perché il sistema francese è accentrato sia dal punto di vista amministrativo sia dal punto di vista dell'assetto dello Stato come esso è organizzato. Quindi, le autonomie territoriali sono molto diverse per quanto riguarda la Francia e l'Italia. Questo ovviamente si ripercuote anche sul rapporto che c'è tra il governo e il cosiddetto Sistema Paese, nel senso che anche lì, in quel caso, vi è un livello di accentramento rilevante e vi è anche la possibilità per il governo di essere molto stringente senza necessariamente ricorrere alla *moral suasion* in tutte le circostanze, nei confronti delle aziende del proprio Paese. È molto vero per le aziende a partecipazione statale e abbastanza vero anche per le aziende che questa partecipazione non hanno. In Italia, evidentemente, il sistema è molto più decentrato e articolato, non abbiamo una tradizione di accentramento e quindi il nostro sistema si basa soprattutto, da un lato, sulla *moral suasion*, dall'altro, sui rapporti tra imprese, che siano a partecipazione pubblica o che non lo siano, e Stato e governi, basato essenzialmente su di un rapporto fiduciario. Quindi il governo, evidentemente, esprime le proprie opinioni, ascolta le aziende dal punto di vista dei loro interessi e, soprattutto, dal punto di vista del valore aggiunto che le loro iniziative sono suscettibili di portare. Dopodiché il quadro della decisione tende ad essere in qualche modo consensuale e si basa più che sul principio della direzione, sul principio del coordinamento. Quindi, la differenza è sostanzialmente questa.

Quanto all'intelligence economica questo è un discorso diverso, nel senso che qui diciamo cosa fa l'intelligence? L'intelligence aiuta i governi a vedere al buio, a vedere nell'oscurità. Come lo fa? Attraverso una raccolta informativa basata sul *blend* di informazioni aperte e non aperte, attraverso modalità di ricerca delle informazioni che sono sia ricorrendo al fattore umano sia ricorrendo al fattore tecnologico. Questo *blend* crea un *unicum*, evidentemente, perché magnifica le potenzialità della ricerca informativa, ovviamente nei settori che il governo indica all'intelligence di ricercare. È chiaro che qui si pone il problema del rapporto con le aziende, con i loro interessi e la compatibilità dei loro interessi immediati con gli interessi di più lungo periodo dello Stato. E anche qui esistono forme di collaborazione, di scambio di pareri – questo è vero in molti settori, in modo particolare in quello degli attacchi cibernetici, ma non solo – e che si basa

essenzialmente su di una parola che è la parola fiducia. L'intelligence economica si è andata negli anni sviluppando. L'idea che le Agenzie si occupino di ricerca informativa nei settori dell'economia, della finanza, della tecnologia e quant'altro, non è più ritenuto eccentrico, strano da parte delle aziende, ma crescentemente le aziende vedono anche – è aumentato il tasso di fiducia complessiva – una modalità di rafforzamento del loro operare in regime di sicurezza. E quindi da questo punto di vista, diciamo l'idea di un confronto di opinioni, di attendersi qualche segnale di allarme nel caso di concorrenza sleale, l'idea di poter intraprendere l'iniziativa all'estero in condizioni informate, be' tutto questo è crescente, man mano che il sistema cresce si sviluppa nell'ordine delle cose, e ripeto è un portato del rafforzamento del clima di fiducia.

A quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della normativa sul *Golden Power* proviamo a fare un bilancio. L'ultima relazione del 2020 presentata dal DIS al Parlamento ha rappresentato molto bene la curva crescente sui numeri delle notifiche inviate a Palazzo Chigi. Secondo Lei è possibile strutturare meglio l'attività del Comparto Intelligence dentro il sistema di sicurezza economica nazionale?

Dunque, il fatto che siano aumentate le notifiche è il portato di due elementi. Il primo è quello che dicevo prima, cioè l'idea che vi è un rapporto più fluido e più fiduciario nell'interno del Sistema Paese, diciamo così, fra governo e aziende. Dall'altra parte è anche dovuto al fatto che è aumentato il perimetro, quindi l'idea che il *Golden Power* si estende a tanti altri settori rispetto a quelli originari, sicuramente fa sì che le notifiche debbano per loro natura aumentare. Be' qui esiste un *de jure condito* e un *de jure condendo*. Il *de jure condito* già vede un coordinamento del DIS nelle attività delle due Agenzie, le quali poi si sovrappongono molto meno di quanto non si possa ritenere, perché poi di fatto le competenze sono abbastanza definite. Io spesso usavo questa metafora: immaginiamoci una bottiglia d'acqua su di un tavolo, in cui l'Agenzia interna (AISI) cerca di evitare che l'acqua contenuta all'interno si avveleni o si sporchi, mentre l'Agenzia esterna (AISE) cerca di evitare che arrivi qualcuno da fuori e si impossessi con un colpo di mano di tutta la bottiglia. Evidentemente ci sono delle aree grigie e in queste aree grigie subentra il DIS a coordinare. Questo è il *de jure condito*.

De jure condendo, invece, io mi sono sempre domandato se, pur essendo in linea di massima la differenza tra Agenzia interna ed esterna un po' il modello che c'è in molti altri Paesi, non sia arrivato in realtà il momento di dividere queste Agenzie su base tematica più che su base geografica, e quindi per esempio avere delle Agenzie che siano specializzate nel controterrorismo, da un lato, nella contro-ingerenza – e nella contro-ingerenza metto pure l'intelligence economico-finanziaria – dall'altro, l'intelligence militare, la parte invece cibernetica. Mi domando se non sia arrivato il momento di far crescere ed evolvere la Comunità nazionale di intelligence verso questo, cioè verso un'articolazione più ampia su base tematica e non più geografica delle Agenzie, con un centro di coordinamento che sia il DIS. Poi, se la politica decidesse di andare verso un Servizio unico, il DIS verrebbe gerarchicamente sovraordinato rispetto alle Agenzie, di cui ho fatto parola. Se invece ritenesse di proseguire ancora su di un Servizio non unico, be' allora il DIS comunque avrebbe un importantissimo ruolo di coordinamento di questa *Community*, che nel frattempo si sarebbe un pochino più ampliata. È chiaro che i due settori, da un lato, della *cyber*-sicurezza e, dall'altro, economico-finanziario, spingono e postulerebbero una evoluzione nel senso che ho detto.

Presidente, le attuali minacce ibride e internazionali, interne ed esterne, espongono il nostro Paese e richiedono a quest'ultimo un maggiore intervento diretto a tutela dell'economia nazionale. Volendo fare un'analisi di Sistema Paese, quali sono i punti di forza e di debolezza del nostro assetto istituzionale?

Paradossalmente c'è un punto che è ad un tempo di grande forza e di grande debolezza che è la nostra relativa flessibilità sistemica, diciamo così. Uso il termine di flessibilità sistemica per non usare quello di destrutturazione. Questo è un elemento di grande forza, nel senso che insegna, anche proprio agli appartenenti oltreché ai corpi, a reagire in maniera flessibile, ad adeguarsi rapidamente alle circostanze, a recitare a un soggetto nel momento in cui le circostanze sono poliedriche e fluide. È anche un limite perché questo toglie molto mordente, invece, alla capacità e all'opportunità di pianificare, come dire, di dare metodo e sistema all'attività, e cioè in qualche modo rispondere all'esigenza di essere flessibili. Ma privilegiare il contingente impedisce la rigidità strutturale, a danno però della capacità di programmare e di essere sistemici, quindi di fare delle valutazioni più prospettiche e più strutturate. Questo mi

sentirei di dire. Potrebbe esserci molto altro, nel senso che ad un certo punto viviamo ormai in un mondo in cui non esistono più le certezze che esistevano negli anni della Guerra Fredda, in cui uno nuotava all'interno delle acque palettate di un comodo stabilimento balneare.

Ormai si naviga in un mare aperto, anche un alleato può essere un *competitor*, per non parlare invece dei *competitor* degli avversari veri e propri. Non sempre il sistema italiano negli anni, tradizionalmente, è stato molto capace di cogliere questa differenza fra alleato e *partner*. Non sempre sei d'accordo con un alleato, puoi non avere gli stessi interessi ma condividi gli stessi valori. Con un *partner* tu non condividi gli stessi valori, puoi avere occasionalmente gli stessi interessi, ma bisogna avere molto ben chiaro a quale alleanza ci sono gli alleati e a quale alleanza si appartiene. In secondo luogo, bisogna sviluppare – cosa che il sistema un po' flessibile nel quale viviamo non incoraggia – il senso di responsabilità decisionale, cioè ad un certo punto per decidere bisogna che qualcuno si debba assumere la responsabilità. Questo è proprio di tutti i sistemi istituzionali: ci sono quelli che favoriscono, anche costituzionalmente, l'assunzione di capo ad un soggetto o un gruppo di soggetti; altri come il nostro che, invece, sono basati un po' più sul decentramento. Ma oggi come oggi l'attitudine ad assumersi la responsabilità, quindi l'attitudine ad aver chiare le alleanze, è un elemento di vantaggio comparato in questa corsa fra sistemi Paese alla quale assistiamo. E poi c'è il problema della rapidità delle decisioni, cioè ai sistemi istituzionali viene richiesto recentemente di essere performanti. Prima poteva essere un'opzione, ora è una necessità per competere.

Quindi direi che su questi tre fronti, quello della consapevolezza, della responsabilità e della rapidità decisionale, l'Italia deve fare, secondo me, dei progressi. Tutto questo va spiegato all'opinione pubblica, non va incoraggiata nelle sue tendenze, diciamo così, non va assecondata e basta, ma va resa consapevole. Chissà se una volta resa consapevole anche l'opinione pubblica così poco avvezza a navigare nelle acque turbolenti delle relazioni internazionali maturi magari delle esigenze nei confronti dei governi, che i governi stessi non penserebbero che questa opinione pubblica potesse mai avere.

Concludendo. Abbiamo fatto questa interessante riflessione sullo strumento legislativo del *Golden Power* e quindi le chiedo qual è la Sua visione su tale

strumento? Secondariamente, se vi sono dei margini di miglioramento quali sono?

Dunque, intanto questo strumento è indispensabile. Io credo che la legislazione italiana, come più di un governo ha affermato, si sia dotata di una strumentazione molto valida e anche tutto sommato abbastanza performante, dal punto di vista del *Golden Power* e della capacità che queste procedure hanno di far conciliare interessi e istanze da parte di attori diversi. C'è un punto fondamentale però. Uno può avere la legislazione migliore del mondo, ma poi però bisogna usarla. E qui non siamo più nel campo della qualità normativa ma siamo nel campo della responsabilità politica. Di nuovo sempre lì si torna e cioè alla fine i governi devono tirare il proprio fare atto di sintesi: devono decidere. E nel decidere ci si trova a disporre di uno strumento e questo strumento va usato. Questo implica un'assunzione di responsabilità politica.

4.3 Intervista all'**Avv. Mario Antonio Scino**, *Avvocato dello Stato, già Capo Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, durante i Governi Conte I e II.*

Avvocato Scino, con il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21, il nostro Paese ha recepito nel suo ordinamento giuridico nazionale la normativa sul *Golden Power*. Nel dibattito scientifico della teoria economica contrastano due principali visioni: l'una porta ad individuare lo strumento dei “poteri speciali” in mano al Governo come lesivo del principio concorrenziale, mentre l'altra come strumento utile per l'integrità del sistema economico nazionale a fronte di minacce ibride e globali. Le chiedo, sin da subito, come considera questo strumento normativo di cui l'Italia si serve per la tutela dell'economia nazionale?

Una precisazione. Lo strumento del *Golden Power* in principio non va a tutela dell'economia nazionale bensì a tutela della Sicurezza nazionale là dove, semplificando, si rischia di perdere potere su attivi strategici detenuti o rappresentati da determinate aziende. I principi fondanti dell'UE relativi alla libertà di insediamento e di libera circolazione dei capitali sono stati infatti utilizzati per “smontare” il precedente apparato normativo a sostegno della *Golden Share* che, al contrario, non aveva a che fare solo con questioni di

sicurezza ma molto più spesso con aspetti attinenti la gestione di aziende partecipate che sono e devono rimanere nel libero mercato.

È solo con la Pandemia che si è assistito ad un – per così dire – allargamento della finalità del *Golden Power* in tutti gli Stati Membri dell'Eurozona. La Commissione Europea ha infatti invitato gli Stati Membri ad adottare misure volte a salvaguardare le singole economie nazionali che potevano soffrire di atteggiamenti predatori facilitati, ad esempio, dalla svalutazione del corso azionario di varie aziende rappresentative, magari, di interi settori economici. Questo allargamento potrebbe permanere anche per alcuni anni ma il faro del libero mercato e, conseguentemente, del mantenimento del *Golden Power* a tutela di interessi relativi alla Sicurezza più che all'economia, rimarrà.

Gli investimenti esteri diretti rappresentano uno strumento imprescindibile di competitività di un sistema economico. Come coniugare sicurezza nazionale e principio di libera concorrenza?

La libera concorrenza è viziata da alcuni fattori in origine. Da un lato, infatti, abbiamo in UE i principi sopra menzionati di libertà di insediamento e di libera circolazione dei capitali che impone l'accettazione di flussi di capitali stranieri. Tuttavia nel mondo manca reciprocità. Non si può “entrare” in Cina in qualunque settore perché alcuni sono oggetto di monopolio statale né pensare di farlo negli Stati Uniti, ad esempio, là dove si tocchino risorse giudicate strategiche e quindi incredibili. Dall'altro si dà ad aziende che non rispettano i diritti dei lavoratori né hanno tra i vincoli operativi quelli della de-carbonizzazione, ad esempio, la possibilità di competere con soggetti che invece sono appesantiti da una serie di regole. Questo è un grosso limite della libera concorrenza globale. Ancora, come si può pensare di vietare gli aiuti di stato ad aziende in UE e poi consentire ad altre che di aiuti ne prendono eccome di entrare nel mercato ad “armi pari”? È il caso di Huawei, che si stima abbia ricevuto USD 75 miliardi di aiuti e con ciò abbia finanziato il *dumping* che le ha concesso di arrivare ovunque facendo fuori la concorrenza.

Coniugare sicurezza nazionale e libera concorrenza è quindi difficile in sé. Tuttavia, il tentativo va fatto e la ricetta si compone di due ingredienti. Regole chiare per non spaventare investitori *fair* che sappiano portare innovazione e

crescita e valutazioni serie, fatte caso per caso, di tutte quelle operazioni di investimento che possono essere pericolose.

A quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della normativa sul *Golden Power* proviamo a fare un bilancio. Il ministero dello Sviluppo Economico è stato incaricato di preparare un documento in cui si avrebbe dovuto stilare un elenco degli interessi nazionali rientrabili nell'area di intervento dei "poteri speciali". Secondo la Sua visione, quale dovrebbe essere il ruolo del MiSE sul *Golden Power* nel processo di una migliore definizione della politica industriale italiana? Se ci sono margini di miglioramento, ritiene auspicabile una riorganizzazione degli uffici e una ripartizione delle competenze nel Governo?

Il MISE ha un ruolo di primo piano sul *Golden Power* per due motivi. Il primo perché tratta la maggior parte delle questioni. In origine c'era solo Energia e TLC (mentre Difesa ed Infrastrutture erano seguite dagli omonimi ministeri). A seguire si è aggiunto il 5G e poi con il DL *Cyber* di novembre 2019 e l'entrata in vigore del regolamento europeo FDI nel 2020 si sono aggiunti moltissimi settori dell'economia che sono seguiti, appunto, dal MISE. Il secondo motivo è relativo al fatto che il MISE ha le competenze per vedere la politica industriale nel suo complesso, incentivarla, indirizzarla, aiutarla nella *compliance* agli indirizzi UE.

Il MISE deve essere di certo attento alla gestione del *Golden Power* in un contesto in cui si è passati da poche decine di notifiche l'anno ad alcune centinaia, per non parlare del coordinamento con gli altri Stati Membri. Può creare uffici appositi ma credo più che altro per coordinare le sue tante funzioni utilizzando i centri dove si trovano le sue vaste competenze.

Più che il MISE è la Presidenza del Consiglio che dovrebbe uscire dal ruolo di mero coordinatore ed attivare con rinnovato slancio le sue funzioni di indirizzo del Gruppo di lavoro. Basti pensare al tema delle mancate notifiche che nessuno ha ancora iniziato a monitorare.

Le attuali minacce ibride e internazionali, interne ed esterne, espongono il nostro Paese e richiedono a quest'ultimo un maggiore intervento diretto a tutela dell'economia nazionale. Volendo fare un'analisi di Sistema Paese, quali sono i punti di forza e di debolezza del nostro assetto istituzionale?

Parliamo sempre di Sicurezza nazionale e non propriamente di economia. Un tema abbastanza noto è che ci sia frammentazione delle competenze in vari centri decisionali. Le varie agenzie di *Intelligence*, quelle per la digitalizzazione, quelle

per la *cyber*-sicurezza, le forze armate, il ministero dell'Interno, sono tutte istituzioni dotate di altissime professionalità ma spesso non sono ben coordinate tra di loro. Inoltre, il tipo di minaccia cambia di continuo e credo che sia miope l'atteggiamento di chi cerca una difesa da tutto in autonomia. Il dialogo con le istituzioni europee (es. Direttiva NIS) e con gli alleati filo-atlantici è necessario per costruire uno scudo credibile a minacce interne ed esterne, pure a costo della cessione di parte della sovranità digitale. L'unione fa la forza e, in questo caso, la sicurezza. Ovviamente un po' di stabilità in politica estera sarebbe auspicabile perché ciò possa avvenire con basi più solide.

Tra i numerosi incarichi ricoperti lungo la Sua brillante carriera a servizio delle Istituzioni, Lei è stato anche il Capo del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica di Palazzo Chigi nei governi Conte I e II, durante un periodo molto difficile per il Sistema Paese, poiché il Governo ha dovuto gestire lo scoppio dell'emergenza epidemiologica provocata dal Covid-19. Quanto, secondo Lei, questa situazione emergenziale ha esposto il nostro sistema economico e quali sono, oggi, i temi prioritari di politica economica di cui l'Italia avrebbe urgente bisogno?

Il Presidente Draghi ha fatto una brillante sintesi nel suo discorso programmatico al Parlamento in sede di fiducia. Bisogna fare debito buono, investire per salvare i lavoratori ma non tutti i lavori. Cioè l'economia si evolve rapidamente e bisogna individuare i settori, le filiere, le catene del valore sulle quali investire per un rafforzamento o una riconversione. C'è una parte di economia che non potrà continuare ad esistere come prima del Covid-19. Perché le risorse saranno più scarse e non ci si potrà permettere di non usarle per crescita buona.

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) in qualche modo rappresenta il primo concreto esperimento di questo tipo in Italia.

Bisognerà fare uno sforzo per la riconversione di eventuali disoccupati, che inevitabilmente ci saranno e per il coinvolgimento degli inoccupati, che si sono creati già da prima della Pandemia. Credo che il Ministro Orlando farà molto bene se saprà mettere mano ai centri per l'impiego in questi termini. Altra emergenza sono le regole per la messa a terra delle risorse, per rispettare i termini del *Recovery* e della programmazione dei fondi europei e FSC nazionali per il settennato 2021-2027. Infine occorre utilizzare maggiormente la sinergia tra i soggetti preposti al monitoraggio della spesa pubblica per investimenti, quali il

DIPE (che ha l'ufficio 5 a ciò preposto) soprattutto dopo la riforma operata con la legge di semplificazione 76/2020 e la delibera CIPE attuativa 63/2020, la Ragioneria generale e l'Agenzia della coesione integrando sempre più le piattaforme e le banche dati esaltando il ruolo del CUP, che è alla base di un corretto monitoraggio che a sua volta è attività correlata strettamente alla corretta programmazione e successiva messa a terra delle risorse programmate.

Il DIPE è una struttura che potrebbe subire una riorganizzazione degli uffici e delle competenze nel governo dell'economia nazionale? Prevede un ruolo del Dipartimento economico di Palazzo Chigi a supporto dell'attività di esercizio dei "poteri speciali"?

Il DIPE fa molto per l'economia nazionale per il tramite del CIPRESS dopo che il Parlamento nel 2019 ha attribuito il compito aggiuntivo di presidiare le politiche dello sviluppo sostenibile dell'agenda ONU 2030.

Inoltre al DIPE spettano tre seggi nel Gruppo di Coordinamento per l'esercizio dei poteri speciali. In passato il DIPE ha fatto un importante lavoro di input normativo oltre ad intervenire con osservazioni tecniche – mai politiche – su determinate operazioni sensibili.

4.4 Intervista al **Prof. Avv. Lorenzo Pallesi**, già *Presidente dell'INA e CONSAP S.p.A. durante la stagione delle privatizzazioni.*

Professore Pallesi, siamo qui a parlare del tema "privatizzazioni e settori strategici". Nel dibattito accademico in materia di politica economica c'è, storicamente, una discussione aperta tra economisti che sostengono che sia meglio privatizzare direttamente senza liberalizzare, altri, invece, che indicano il contrario ed, altri ancora che pensano che bisognerebbe privatizzare e liberalizzare in un processo quasi contemporaneo. Secondo Lei quale processo crede sia migliore e che differenza c'è tra privatizzazione e liberalizzazione? Possono sempre coincidere?

Non si può dare una risposta generica, sì o no, perché i settori non sono uguali. Un conto sono i servizi pubblici, un conto sono le società industriali: nelle società industriali ce ne sono alcune che sono di primaria importanza strategica per lo Stato. All'epoca le prime privatizzazioni hanno riguardato tante società del gruppo IRI, dove c'era di tutto, dalle automobili ai panettoni. È chiaro che se si tratta di vendere o privatizzare un'industria: La Motta o Alemagna, non c'è

bisogno di preoccuparsi della concorrenza, che già c'è. Se bisogna privatizzare la STET è diverso, quindi ecco rispondo alla sua domanda: bisogna privatizzare e liberalizzare? Non è detto che si possa o che sia necessario; in molti casi non si può liberalizzare, o comunque si può liberalizzare anche la telefonia come sono liberalizzate le ferrovie, cioè avendo un ente pubblico, una società pubblica che possiede la rete e che sulla quale fa passare anche altri. Liberalizzazione in questo senso è possibile ed auspicabile. In linea generale le due cose è bene che vadano insieme. Non è una affermazione assoluta che può valere per tutto e per tutti. Bisogna andare a vedere caso per caso, abbiamo fatto il caso della STET, oggi Telecom. La privatizzazione Telecom non è andata come si sperava, ma perché chi ha investito in Telecom ha voluto farlo con i soldi di Telecom e poi la stessa si è trovata senza le risorse necessarie per svilupparsi.

In Italia nel 1992 quale fu l'opinione dominante in materia di scelta di politica economica?

In realtà le Privatizzazioni in Italia sono state fatte, anzitutto, per rispondere alle pressioni dell'Unione europea che voleva più mercato e meno Stato. Non bisogna dimenticare che le principali banche italiane erano tutte pubbliche: il Credito Italiano era pubblico, la Banca Commerciale Italiana apparteneva anch'essa all'IMI, la Banca Nazionale del Lavoro che fu privatizzata per conto suo era comunque di proprietà di azionisti "privati", ma si intende come tali l'INPS e l'INA che erano gli azionisti principali della Banca del Lavoro. Comunque tutto il mercato, il Banco di Napoli era pubblico anche quello, così come il Banco di Sicilia e di Sardegna. Tutte le banche italiane erano pubbliche e c'era questa forte e giustificatissima spinta da parte dell'Unione europea per privatizzare il settore bancario. Non bisogna tuttavia dimenticare che il settore bancario se è pubblico significa un'influenza della politica sull'economia inaccettabile, assolutamente determinante, per cui, da un lato ci fu la spinta dall'Ue e da economisti più avveduti di creare più mercato, quindi privatizzare, mentre, dall'altro, c'era l'esigenza di ridurre il debito pubblico. Un'esigenza imprescindibile perché stavamo pagando e si paga l'importo del debito un ammontare di interessi passivi che era spaventoso, e quindi poter ridurre il debito pubblico significava pagare meno interessi all'anno. Furono queste le due cose, ma ciò che è mancato è un disegno industriale complessivo.

Siamo agli inizi degli anni Novanta. Lei in quel tempo era presidente dell'INA, il principale Istituto del mondo assicurativo. Di lì a poco le privatizzazioni che il Governo Amato mise in atto incisero fortemente nel settore in cui Lei operava. Le privatizzazioni in Italia, è bene infatti ricordarlo, cominciarono con il settore bancario e assicurativo e poi, solo più tardi, con il mondo dell'industria. L'Italia disponeva allora di un disegno chiaro di implementazione del processo di dismissione delle aziende pubbliche?

È mancato un disegno industriale complessivo, nel senso che un programma, un piano di politica industriale che definisse le priorità, quali erano i settori nei quali lo Stato dovesse mantenere una presenza importante o, addirittura, determinante e i settori che potevano essere abbandonati liberamente al mercato. Le ho fatto l'esempio dell'IRI. L'IRI aveva i panettoni, che senso avrebbe mantenere una presenza dello Stato nei panettoni o nelle terme? E così via. Questo è mancato completamente.

A differenza del caso francese?

A differenza dell'esperienza francese, in cui era l'epoca di Balladur, presidente del Consiglio francese, che inventò i cosiddetti "*Ballabonds*" (n.d.r. *Balladour Bonds*) con un sistema molto intelligente, però a monte del quale c'era un disegno di politica industriale e un quadro regolamentare molto chiaro. Due cose che mancavano in Italia e che non furono fatte prima. Sono state fatte a pezzi e bocconi e male, molto dopo.

Tornando al tema privatizzazioni. Abbiamo visto come la Francia si sia dotato di uno strumento di controllo. Gli inglesi invece come si sono organizzati in questo processo di privatizzazioni?

Gli inglesi si sono organizzati con la pragmaticità che è tipica e classica della loro mentalità e della loro cultura. In qualche caso non riuscendo a funzionare, perché prendo ad esempio le ferrovie inglesi, che sono una tragedia a quanto pare. Non ho una esperienza diffusa ma, insomma, da quel poco che vediamo è un guaio terribile. Lo stesso sistema dei servizi pubblici dell'approvvigionamento idrico anche in Inghilterra non funziona tanto bene. Qui entriamo in un discorso molto difficile, a proposito della Golden Share e delle conquiste da parte della società, perché oggi, non rispondo alla sua domanda ma insomma è una considerazione a carattere generale, attraverso l'approvvigionamento idrico c'è la dismissione dei

rifiuti e attraverso il lavoro sui rifiuti si crea energia. È una filiera nella quale, come vediamo negli esempi di tutti i giorni, il furto, l'appropriazione indebita, i reati più vari sono all'ordine del giorno.

Quindi, per tornare alla sua domanda, l'Inghilterra non ha avuto grandi privatizzazioni come gli altri Paesi. Prima di tutto perché il sistema era già fortemente privato, molto più che da noi. Le banche pubbliche erano una cosa sconosciuta in Inghilterra e lo stesso anche in Scozia. L'Inghilterra è sempre stato il Paese della liberalizzazione per eccellenza. Citerò un esempio di estrema attualità che è la Super Lega che volevano fare le squadre di calcio. Chi è stato a opporsi? Gli azionisti tifosi di una squadra inglese: sono stati i primi. Questo per dire che il sistema inglese era già caratterizzato da un'amplissima libertà, in particolare nel settore assicurativo non c'è mai stata una compagnia di assicurazione pubblica. C'era una compagnia tradizionale che aveva gran parte del mercato, chiamata *Prudential*, classica compagnia dei *Tory*, ma assolutamente quotata e privata. Le banche idem. Ecco quindi c'è stata una privatizzazione, sì certo, ma non in misura così massiccia, determinante e tale da qualificare l'economia in una maniera diversa: l'economia inglese era già qualificata come privata.

Diciamo, quindi, che le privatizzazioni hanno agito in maniera molto più forte in Italia?

Nei Paesi latini sì, soprattutto in Italia, ancor più anche rispetto alla Francia, dove il sistema è diverso. La Francia vuole lo Stato che comanda, dove esiste anche un sistema di gestione delle società diverso dal nostro. Da noi diciamo che la gestione delle società, che erano di proprietà del Tesoro e che poi il Tesoro ha messo sul mercato, era fatto così: anzitutto, ci doveva essere il presidente che non ha poteri esecutivi e un direttore generale o amministratore delegato o, se vogliamo fare gli anglofoni, un *Chief Executive*, che è quello che ha il potere esecutivo in mano. Questo sistema ha quasi sempre creato delle discrasie, danneggiando le società, perché almeno in teoria sarebbe spettato al presidente di avere rapporti con gli azionisti e i consiglieri di amministrazione. Ma i direttori generali o i *Chief Executive* hanno sempre voluto essere loro a interloquire, perché poi rispetto alle istanze avanzate dagli azionisti, il presidente dovrebbe convincere l'amministratore delegato.

In che modo, precisamente, il Governo decise di intervenire sul mondo assicurativo? E poi le chiedo quali furono le conseguenze in questo settore?

Il Governo decise di intervenire collocando le azioni sul mercato. Principalmente questo fu per ridurre il debito pubblico. L'INA non era in condizioni di monopolio, anzi c'era la principale società privata Generali che era grande come lei (INA n.d.r.), anche di più poi si è visto. Comunque almeno grande come il gruppo INA, se non di più. Quindi non c'era nessun motivo di monopolio da rompere e poi vi erano tantissime altre società private, tra l'altro molto spesso emanazioni di grosse società europee, come Allianz che era presente in Italia. Quindi il mercato era totalmente libero. La privatizzazione dell'INA rispose esclusivamente al tema dell'esigenza di ridurre il debito pubblico.

Professore, il presidente Mario Draghi nel corso del suo intervento sul Britannia evidenziò i notevoli problemi normativi che erano presenti alla base delle Privatizzazioni in Italia, rispetto ad esempio alla Gran Bretagna. Quali erano questi problemi normativi, soprattutto, nel mondo assicurativo?

Nel mondo assicurativo il principale era la cessione legale nel campo delle polizze vita. La cessione legale è un istituto che risale al 1924, dopo l'avvento di Mussolini. È una cosa un po' complessa, ma se vuole proviamo a spiegarla.

Certo.

L'INA fu nazionalizzata nel 1912 ma subito dopo scoppiò la prima guerra mondiale. La nazionalizzazione non ebbe seguito e l'INA fece di tutto e di più: assicurò qualunque cosa, le navi e tante altre cose, una gran confusione. Finita la guerra, poco dopo nel 1922 arriva Mussolini e in teoria la nazionalizzazione dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni era sempre in piedi perché la legge c'era. L'ispiratore della legge fu Beneduce, il famoso Beneduce che poi fonda l'IRI. Nel 1922 è diventata italiana Trieste con la fine della prima guerra mondiale e a Trieste c'erano la sede del Credito Italiano, di Comit, delle Generali e dell'INA, che erano nelle mani di quella che Mussolini chiamava la "demoplutocrazia massonica". Allora Beneduce ebbe un'idea geniale, devo dire. Furono chiamati i principali azionisti dell'INA e fu loro detto: il Governo rinuncia a nazionalizzare l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, voi però dovete cedere all'Istituto pubblico il 40% della vostra produzione per 10 anni, il 30% per i

successivi 10 anni, il 20% per i successivi 10 anni, il 10% per sempre ad un prezzo che stabilisce il ministro dell'Industria, cioè lo Stato. Il mercato accettò. Così l'INA rimase in questa posizione, era uno strano animale, una specie di fondazione che non si è mai capito che natura avesse e diventò improvvisamente ricchissima: il 40% dell'intera produzione del mercato italiano fu prodotto senza fare alcuno sforzo. Tutte le agenzie generali dell'INA divennero il principale appetito dei gerarchi del Fascismo perché essere agenti generali dell'INA voleva dire ricevere, senza far niente, il 40% della produzione della rispettiva zona di competenza, fatto da Generali, Allianz ecc... E così siamo andati avanti fino alla seconda guerra mondiale, dopo la quale l'appetito sulle agenzie generali si è spostato dai fascisti ai partiti che governavano. Principalissimamente la Democrazia Cristiana, poi col tempo anche un pochino i partiti di sinistra. Alla fine c'era anche un agente generale iscritto al PCI. Tutto il mercato aveva interesse a mantenere questa situazione perché, se Lei fa il conto, siccome questa trattativa partì nel 1924, dieci anni al 40% siamo nel '34, 10 anni al 20% siamo nel '44, dieci anni al 20% siamo al '54. Dal 1954 in poi tutto al 10%.

Il problema, dunque, dove risiedeva?

Chiunque volesse venire a lavorare in Italia doveva partire cedendo il 40%. Per questo nessuna società di assicurazioni estera venne a lavorare in Italia. Non poteva venire a lavorare in Italia, perché faceva il bilancio solo sul 60% della produzione. L'altro 40% doveva cederlo all'INA a un prezzo politico stabilito dal ministero dell'Industria. E questo fece sì che non era possibile che qualcuno venisse ad investire in Italia. Infatti, le polizze vita costavano molto di più di quelle che costavano all'estero, ma molto di più. All'epoca io presiedevo una società inglese e quindi figuriamoci, sapevo bene queste cose. Ecco i vincoli normativi a proposito dell'INA di cui parlò Draghi, girarono intorno a questo. Ci volle una legge per eliminare le cessioni legali. E fu una cosa, insomma, che non è stata poi attaccata sul piano giuridico. Ci fu un'azione ben fatta sull'opinione pubblica, ma la gente che aveva contratti in corso e che sapeva che comunque una sua compagnia poteva fallire, poteva succedere qualunque cosa, ma almeno il 40% della produzione se era nuovo, il 30, il 20 o il 10, qualcosa veniva salvato dallo Stato. Improvvisamente questo è stato abolito, l'INA è diventata una S.p.A.

e la cessione legale è stata abolita. Ecco, un vincolo normativo non da poco e ce n'è voluto per superarlo.

Le Privatizzazioni hanno introdotto il sistema della *Golden Share*, da cui successivamente e solo di recente, precisamente dal 2012, prende forma lo strumento *Golden Power*. Si decise all'epoca di mantenere un minimo controllo pubblico in quei settori ritenuti strategici per il Sistema Paese. È evidente, dunque, come ci sia una stretta connessione tra il tema privatizzazioni e il concetto di strategicità. L'Italia ha avuto, a priori, in quel tempo, una chiara decisione politica su quello che doveva essere considerato strategico?

No. Non ce l'aveva perché non era stato fatto nessun piano industriale. L'Italia non aveva nessuna concezione politica. I singoli economisti o rappresentanti, o ministri del Governo avevano ognuno la loro opinione. Diciamo che c'era una *communis opinio* ma non era omogenea. Taluni avevano il concetto di strategicità esteso fortemente ed altri no. Le banche erano strategiche o non erano strategiche? Ecco, tanto per fare un esempio classico che ha visto la privatizzazione delle banche.

E voi tecnici avevate segnalato il problema?

Noi, per quello che mi riguarda no. Nel senso che non c'era un problema strategico per l'INA. C'era solo il problema della cessione legale, come le ho detto. Questo fu segnalato immediatamente, fortemente, in tutte le maniere possibili e immaginabili, ma nessuno se ne prese carico, nessuno volle affrontarlo e fu deciso brutalmente di tagliare questo cordone ombelicale e di abolirlo, con un'azione francamente della quale un po' mi vergogno, pur non essendone il responsabile.

Arriviamo ai giorni nostri. Oggi si parla tanto di investimenti esteri diretti, che come sappiamo, rappresentano uno strumento imprescindibile di competitività di un sistema economico, ma che a fronte di una guerra economica globale in atto, rischiano di essere anche portatori di potenziali aggressioni al nostro sistema economico. Dunque, come coniugare sicurezza nazionale e principio di libera concorrenza?

È una bella domanda. Per ora si risponde attraverso il *Golden Power*, ma anche qui non c'è una legge organica fatta bene. Per esempio prima del *Golden Power* c'era la clausola di gradimento. Si può esercitare una clausola di gradimento, si può porre vincoli all'importo delle partecipazioni azionarie. Comunque, certo la

risposta è solo questa: intanto fare leva sul concetto di reciprocità. Noi possiamo essere liberi o mettere dei vincoli nei confronti di Paesi che hanno nei nostri confronti lo stesso trattamento, altrimenti no. Noi non possiamo consentire che un Paese come la Cina, tanto per non far nomi, che ha una ricchezza smisurata, venga senza alcun vincolo a investire in Italia, comprarsi quello che vuole quando un imprenditore italiano non può andare in Cina o se ci va è sottoposto a mille restrizioni. Questo è inaccettabile. Siamo piccoli ma non scemi.

Oltre al vincolo di reciprocità cosa c'è?

Ci sono le *technicalitis* come quella che abbiamo detto. Clausole di gradimento, *Golden Power*, limitazioni al possesso azionario di quote. Ma attenzione, sono cose che vanno studiate bene perché possono aver poco a che vedere con il mercato. Cioè è facile approfittarsi di queste cose.

Quali possono essere, allora, i rimedi?

Per questo ci vorrebbe un quadro legislativo organico fatto a priori, a cui ci si potesse rifare nel prendere decisioni da parte di chi viene a investire. A parte che si dovrebbero fare altre cose, ma qui il discorso ci porterebbe lontano, nel senso che gli investimenti esteri in Italia soffrono principalmente o, meglio, in maniera fortissima, della crisi della giustizia civile. Bisogna agire sull'organizzazione del sistema, e quindi su quella che si chiama la procedura civile.

Il fenomeno delle Privatizzazioni in Italia, volendo fare un bilancio, ha avuto la funzione di esporre il nostro sistema economico, nei suoi diversi settori bancario, assicurativo, industriale, verso minacce internazionali, oppure l'ha tutelato e rafforzato?

No, tutelato e rafforzato no. Certamente l'ha reso un po' più esposto, ma prima non lo era per niente. Quindi ci vuole poco a dire questo. Lo ha esposto non ad aggressioni, ma insomma a conquiste fatte con le armi del mercato. Questo sì, sicuro. Era anche uno degli scopi che si voleva perseguire.

Paradossalmente, lo Stato che lascia le proprie aziende al libero mercato è lo stesso Stato che oggi si ritrova a dover intervenire, forse con preponderanza, nell'economia.

Sì questo in parte è vero. È vero anche nel settore assicurativo perché se avessimo ancora avuto l'INA avremo potuto svolgere un ruolo molto importante, intanto non solo per l'azionariato popolare che è comunque una cosa molto importante, ma per tante piccole cose. Per esempio si parla senza combinare niente di una assicurazione contro i terremoti o alluvioni. Non c'è una normativa relativa a queste assicurazioni. Sì, si possono coprire nelle polizze incendio, si fa una clausola in più e si mette questo. Ma non è questo il punto. Il punto è che bisognerebbe avere una entità pubblica, come era l'INA, che si rendesse capofila e protagonista di un'azione coordinata anche con le altre compagnie, magari riunite in un consorzio, per coprire le perdite catastrofali, le cosiddette polizze catastrofali che nel resto del mondo esistono, e che in Italia non ci sono. Forse in Europa qualche cosa c'è, in Spagna, Francia, ma ancora poco. In Italia per niente. Nelle polizze catastrofali manca completamente un soggetto pubblico che faccia da catalizzatore di un sistema organico di copertura, tanto per fare un esempio.

Professore, cosa ne pensa dello strumento del *Golden Power*?

Il *Golden Power* è un'arma nelle mani del Governo che lo utilizza per i suoi fini di politica economica, altrimenti perché dovrebbe farlo? Il Governo non è un'azionista finanziario, non gliene importa un fico secco di quattro soldi di dividendi che gli può dare, insomma anche se sono importanti. Ma fondamentalmente lo utilizza per questo.

Quindi secondo Lei è giusto disporre di questo strumento?

Sì, è il solito discorso. È giusto purché sia esercitato correttamente. Allora il problema si sposta sul livello della classe politica, la capacità di fare l'interesse pubblico e non il proprio. Capacità che non vedo molto in giro di questi tempi. Mi scusi, ma l'Enel decide di andare a investire in Sud America o in Canada oppure forse in Spagna o nella Repubblica di Andor. L'Enel, oggi, lo decide in base a una logica industriale che è la logica del profitto. Punto e basta. E finora va bene così, ma se qualcuno si impadronisce dell'ENEL e non ci fosse il *Golden Power* sarebbe rischioso.

4.5 Intervista al **Dott. Marcel Patrignani**, *Managing Director Europe Cluster, Non-Executive President Italy della Capgemini engineering, già Presidente e AD Altran Italia*

Premessa che il Dott. Marcel Patrignani ha voluto rilasciare in apertura della sua intervista esclusiva:

“Dunque, anzitutto grazie. È la prima volta che parlo di questo tema dopo quattro anni. Non ho mai voluto parlarne, anche se guardiamo alla stampa, quella francese e italiana (il Corriere della Sera di novembre 2017), loro incoraggiavano i vertici di Altran di fare delle azioni, ma noi avevamo deciso di rimanere discreti. Dunque, dopo quattro anni anche dal fatto che Altran oggi è stato incorporato dentro Capgemini, possiamo ricordare questo evento attraverso l’andamento delle relazioni tra Francia e Italia. Perché questa azienda di 150 ingegneri noi non la volevamo, ma è stato tutto un discorso di circostanze: il cliente che ci ha incoraggiato a prenderla perché eravamo già presenti nella galassia Leonardo dove loro erano presenti. E poi per il cliente era un’opportunità di vedere questo buco di 150 circa ingegneri integrati in azienda in cui noi eravamo intorno ai tremila, l’anno scorso eravamo 3.500 ingegneri. Abbiamo seguito tutto il processo più o meno da marzo 2017 fino alla firma dal notaio il 4 novembre 2017, incontrando il cliente, vedendo anche le autorità come l’Agenzia nazionale di sicurezza italiana per un progetto specifico che faceva questa azienda. Dunque, è sempre stato un consenso unanime verso Altran, non c’è stata una voce dissidente. Se c’era gente che non lo voleva, noi sulla punta di piedi andavamo via, perché 150 persone che noi prendevamo rispetto ai mille che assumiamo ogni anno, rappresentano meno del 20%. Inoltre, non ci sono nuovi settori di mercato perché andavamo dallo stesso cliente ed era più per confermare la nostra presenza e anche, sicuramente, lo facevamo per dire che con queste conoscenze, conoscendo bene con il tempo l’amministratore delegato, abbiamo visto che lui aveva un team di persone molto motivate, esperte e, quindi, era più per dare un futuro a tutto questo team e accelerare anche la crescita di queste persone.

Dunque, noi abbiamo fatto tutto il percorso fino a quando, 12 ore prima della firma dal notaio (la firma dal notaio era prevista il 4 novembre alle ore 9.00), il 3 novembre alle 21.00 ci fu la convocazione di un Consiglio dei Ministri da parte del Presidente del momento Gentiloni per attivare la Golden Power contro

Altran. Una cosa mai vista; potevano nella giornata stessa farci una telefonata. Noi avevamo investito mezzo milione di euro tra avvocati, due diligence e notaio per fare tutto. Quando ho visto il Presidente Paolo Gentiloni, più di sei mesi dopo – lui non era più presidente del Consiglio perché nel 2018 ci sono state le elezioni di marzo e il nuovo governo entrò in giugno 2018 – in settembre 2018 a Palazzo Farnese, per una cerimonia di decorazione della Legion d'onore, io gli ho detto davanti all'ambasciatore francese: «Presidente mi avete gentilmente scritto “Caro Marcel” per andare a votare», perché io ero nella sua circoscrizione, e io gli ho detto «perché non mi avete scritto “Caro Marcel” quando è stato il momento di attivare la Golden Power?».

Sicuramente noi ci siamo trovati in una tempesta più grande di noi. In quel momento c'era tutta la relazione difficile tra Fincantieri e i Chantiers de l'Atlantique. Io penso che in una relazione così vicina, e con tutti i mezzi diplomatici che ci sono tra i due Paesi, non c'è bisogno di sparare su un'azienda. Perché alla fine cosa ha fatto? Ha fatto del male ai due. Noi poi abbiamo speso tutti i soldi per niente, mentre nel frattempo avevamo potuto fare più assunzioni. Tra Francia e Italia c'è stata sempre competizione, non collaborazione, e questo si può dire che è stato l'inizio di questa discesa sempre più forte fino all'incontro del ministro degli Esteri Di Maio con i gilet gialli, quando il ministro Di Maio è andato in Francia a dire ai gilet gialli «io sono con voi e voi siete con noi». Sappiamo che due giorni dopo l'ambasciatore di Francia in Italia è stato richiamato immediatamente. Una cosa che non è stata mai vista nella storia delle relazioni tra Francia e Italia; mai un ambasciatore è stato richiamato.

Possiamo dire che con il nuovo Presidente Draghi adesso siamo al punto più alto: io penso che una situazione come quella vissuta nel 2017 non si riprodurrebbe oggi, perché sono convinto che le persone sono capaci di parlare tra di loro, di farsi una telefonata, come sicuramente si sono fatte telefonate per eventi molto più importanti che riguardano gli ultimi anni difficili dell'Italia e hanno trovato il Presidente Macron nella sua sapienza, in cui ha preso una decisione in favore dell'Italia. Dunque, ci siamo ritrovati con il tempo, con gli occhi di oggi tornati verso il passato, in cui possiamo fare un'analisi un po' più approfondita di questa situazione che, veramente, è di una tristezza infinita, perché riflette sulla capacità degli uomini e delle donne di parlare tra di loro.”

Dottor Patrignani, con il decreto legge 15 marzo 2012, n. 21, l'Italia ha recepito nel suo ordinamento giuridico nazionale la normativa sul *Golden Power*. Nel dibattito scientifico della teoria economica contrastano due principali visioni: l'una porta ad individuare lo strumento dei "poteri speciali" in mano al Governo come lesivo del principio concorrenziale, mentre l'altra come strumento utile per l'integrità del sistema economico nazionale a fronte di minacce ibride e globali. Le chiedo, sin da subito, come considera questo strumento normativo del *Golden Power* di cui l'Italia si serve per la tutela dell'economia nazionale?

A mio avviso la questione verte fondamentalmente su un aspetto, vale a dire che non emerge in maniera chiara ed univoca il ruolo che lo Stato assume entro la normativa di *Golden Power*, quindi in ultima istanza sul rapporto tra Stato e mercato costruito sui poteri speciali. Potremmo quindi trovarci a vario titolo in condizioni in cui avremo uno Stato regolatore, Stato supervisore o magari uno Stato doganiere. Questi caratteri evidentemente contrastanti esprimono i limiti a cui, in alcuni casi, si può prestare la funzione che assume lo Stato esercitando questo potere a seconda delle interpretazioni della norma nei diversi settori industriali.

Gli investimenti esteri diretti rappresentano uno strumento imprescindibile di competitività di un sistema economico. Come coniugare sicurezza nazionale e principio di libera concorrenza?

Spesso a torto si identifica la libera concorrenza con l'assenza di regole, invece il principio cardine è la definizione di poche e chiare regole che mettano tutti i player nella condizione di agire senza alterazioni. Questo comporta che la competizione porti ad esaltare i punti di forza non solo del singolo attore ma dell'intero sistema che si autoalimenta. In un contesto siffatto la sicurezza nazionale deve essere una cornice in cui muoversi, se invece diventa un elemento distorsivo o discrezionale il sistema esce inficiato.

A quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della normativa sul *Golden Power* proviamo a fare un bilancio. Lei per molti anni è stato il presidente di Altran in Italia, una importante società francese leader nel settore telecomunicazioni, aerospazio e difesa. Il gruppo francese Altran fu oggetto nel 2017, durante il Governo Gentiloni, dell'applicazione della normativa sul *Golden Power*, in cui per la prima volta un'azienda italiana fu dichiarata "incredibile". Ci può spiegare come andarono i fatti e quale fu la reazione da parte della Francia rispetto alla decisione presa dal Governo italiano?

Come Presidente di Altran Italia non ho mai fatto speculazioni sui motivi geopolitici che hanno portato alla decisione. Quello che posso dire è che indubbiamente non ci sono stati reali beneficiari di tale scelta. Altran è un grande gruppo che ha investito in Italia soprattutto mettendo al centro le capacità dei suoi giovani talenti esaltando il capitale umano del Paese molto più di altre realtà sia private ma anche pubbliche. L'investimento avrebbe esaltato una realtà italiana che in quel momento viveva delle difficoltà e probabilmente anche la partnership dei due Paesi in vari settori ne avrebbe giovato.

Dottore veniamo al Sistema Paese francese. La Francia anche si è dotata di un sistema di controllo sugli investimenti esteri, per cui questi vengono sottoposti ad un sistema di autorizzazione preventiva da parte del Governo, regolato dall'articolo 151-3 *du Code monétaire et financier*. Come è pensato il *Golden Power* in Francia e quali sono le principali differenze rispetto allo strumento italiano?

L'impianto normativo è in tutti i Paesi che lo adottano basato sui medesimi principi, ma è declinato con regole diverse ed è applicato in modo diverso paese per paese. Il tema come dicevo precedentemente è la declinazione di questi principi e la conseguente attuazione. Ritengo che qualunque Governo sia esso francese, italiano o spagnolo non fa un buon servizio al suo Paese se utilizza uno strumento legittimo con finalità diverse da quelle per cui è stato teorizzato. Per questo, a mio avviso, più una norma è chiara più sono evidenti le finalità per cui viene applicata.

Le attuali minacce ibride e internazionali, interne ed esterne, espongono gli Stati e richiedono a questi ultimi un maggiore intervento diretto a tutela dell'economia nazionale. Credo che molte riflessioni siano state fatte sullo strumento legislativo in sé, su come poterlo migliorare e sull'utilità di questo strumento ma sempre in un'ottica difensiva e, soprattutto, nazionale. Tuttavia, sarebbe altrettanto importante, in una più ampia visione internazionale, capire effettivamente quali siano le conseguenze derivanti dall'uso dei "poteri speciali" (*Golden Power*) in mano al Governo nelle relazioni tra Sistemi Paese. Le chiedo, quindi, il *Golden Power*, quando impiegato, quanto può influire sull'andamento delle relazioni tra due Paesi, ancor più se alleati, come nel caso tra Italia e Francia?

I due Paesi hanno un legame culturale, antropologico e di prossimità che li porta in diversi campi ad essere sovente alleati, a volte competitor o in aspetti sportivi

sempre avversari. Detto questo, credo che il *Golden Power* usato saggiamente, quindi come facilitatore delle relazioni tra i due Paesi, possa essere di stimolo ad una reciproca fiducia tra gli attori coinvolti. D'altro canto un approccio, solo di facciata, nazionalista porterebbe le relazioni indietro nel tempo ad una visione ottocentesca della propria rappresentazione che non farebbe giustizia delle innumerevoli partnership che hanno esaltato le infinite capacità del popolo italiano e francese, finendo per indebolire entrambi i paesi.

È chiaro come un utilizzo non ragionato del *Golden Power*, potremmo dire non equamente bilanciato tra interesse nazionale e interesse europeo, da parte di un singolo Stato membro possa danneggiare fortemente l'integrità dell'Unione europea. Mi chiedo, a questo punto, e Le chiedo se esiste, anzitutto, un interesse europeo e se non sarà forse conveniente creare un sistema comune di *Golden Power* europeo?

Assolutamente d'accordo, si tratta però di un processo lungo e complesso che deve fare i conti con realtà politico-culturali molto eterogenee. Inoltre la cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa non ha ancora la maturità necessaria per costruire un'autorità in grado di esercitare i poteri di *Golden Power* a livello sovranazionale. Proprio per questo credo che due realtà che condividono così tante affinità dovrebbero essere nelle loro relazioni la guida di questo processo partendo da una progressiva progettualità e visione comune.

4.6 Analisi, considerazioni e criticità emerse dalle interviste sul Golden Power.

Dalle interviste emerge un quadro d'insieme molto interessante per capire quali possano essere considerati i punti di forza e di debolezza dell'attuale disciplina del *Golden Power*. Sicuramente numerosi passi in avanti, a partire dal 2012, sono stati fatti dall'Italia nel processo di adeguamento legislativo nazionale rispetto alla giurisprudenza europea, da un lato, e del riassetto organizzativo da parte delle strutture competenti nazionali, dall'altro.

Ad una prima disamina, i punti di forza consistono nella capacità dello Stato di intervenire con un impianto giuridico adeguato alle sfide odierne dell'economia internazionale. Il Comparto *intelligence* italiano, come si desume dalle interviste rilasciate dal dott. Bruno Valensise e dall'Amb. Giampiero

Massolo, è tra le prime strutture amministrative che si sono allineate al d.l. n. 21/2012, che disciplina il *Golden Power*. La buona riuscita di tale processo di adeguamento è dovuto essenzialmente al fatto che, in parallelo alla disciplina sui poteri speciali, si introduceva in Italia la riforma dell'*Intelligence*, operata con la L. 124/2007, che ha provveduto ad una estensione del perimetro di competenza dei Servizi di informazione e sicurezza, allargando la tutela degli interessi nazionali anche nella protezione dei settori economici e industriali.

Tuttavia, un punto di debolezza del Sistema Italia sta nella frammentazione delle sue Amministrazioni Centrali, come è stato sottolineato dall'Ambasciatore Massolo parlando della «flessibilità sistemica» che muove l'insieme delle attività a compartimento stagno. Una flessibilità che impedisce, principalmente, la fondamentale attività di coordinamento fra gli *stakeholder* istituzionali. Non è possibile, infatti, pensare di continuare a lavorare in «autonomia», per usare un'espressione dell'Avvocato Scino, poiché non permette, in prima istanza, la circolarità delle informazioni utili per un'analisi globale (nelle sue plurime dimensioni politiche, economiche e geopolitiche) dell'investimento estero oggetto di *screening*. Va da sé che si rende ancora necessario per l'Italia fare un salto di qualità nella selezione del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri addetto al controllo degli investimenti esteri diretti.

Ma al di là degli aspetti nazionali, che in linea di massima sono giudicabili positivamente, meritano invece considerazioni di confronto le varie discipline giuridiche nazionali di cui ciascun Paese si serve per il controllo degli investimenti esteri diretti, e che possono essere, talvolta, fonte di contrasto tra gli interessi nazionali di più Paesi, come ben sottolineato dal dott. Marcel Patrignani sui rapporti Italia e Francia dopo il caso Altran.

Le macro-differenze rispetto al *foreign direct investment screening* sono individuabili, sostanzialmente, in due principali modelli: americano ed europeo. Il sistema di controllo degli IDE (investimenti diretti esteri), rispetto all'Europa, nacque molto prima negli Stati Uniti d'America per motivi di carattere militare, allorquando, durante la Guerra Fredda, nel 1950 gli USA approvarono il *Defense Production Act* (DPA) contro la Corea, al fine di controllare parte dell'industria americana per assicurare finalità essenzialmente belliche. Il DPA fu uno strumento legislativo di cui il sistema americano si servì e che introdusse un principio di *screening* delle attività di rilevanza strategica proprie del settore

industriale. L'evoluzione attuale, con la promulgazione nel 2018 del FIRRMA (*The Foreign Investment Risk Review Modernization Act*), vede un'implementazione dell'attività del CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*) che sarebbe l'equivalente italiano del Gruppo di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con una notevole differenza: l'esperienza statunitense poggia in maniera preponderante sulla dimensione del potere politico, per cui spesso le decisioni, vagliate precedentemente dal CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*), sono di natura presidenziale. Tuttavia, il personale americano addetto al controllo degli investimenti esteri diretti è altamente specializzato nelle discipline dell'economia.

L'Italia, al contrario, ha un organismo molto tecnico, composto dal Gruppo di coordinamento, in cui la discrezionalità politica ha sicuramente margini più ristretti. Molto più raramente, infatti, si arriva al massimo livello politico, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, se non per la firma delle notifiche.

Fondamentali, in tal senso, sono le parole espresse nell'intervista dall'Avv. Scino, il quale bene rammenta la necessità da parte della Presidenza di uscire dal ruolo di "mero coordinatore" per assumere, invece, funzioni di vero indirizzo nell'esercizio dei poteri speciali. E, con esso, l'obiettivo sarà quello di adeguare le strutture organizzative, aumentando il numero del personale addetto al Gruppo di coordinamento, che, in quest'ultimo periodo, vede esponenzialmente aumentata la sua attività *core* a causa dell'aumento delle notifiche pervenute alla Presidenza.

Da ultimo, una riflessione andrebbe riservata sull'importanza di saper fare un uso molto attento del *Golden Power* da parte dei governi, consci del fatto che un utilizzo non ragionato del *Golden Power*, potremmo dire non equamente bilanciato tra interesse nazionale e interesse europeo, da parte di un singolo Stato membro, possa danneggiare fortemente l'integrità dell'Unione europea. In questo senso, a ricordarlo è stato il dott. Marcel Patrignani, alto manager ed ex Amministratore Delegato di Altran in Italia – importante gruppo francese attivo nel settore delle telecomunicazioni, al quale è stato applicato dall'Italia nel 2019 il *Golden Power* con il governo Gentiloni – sottolineando come invece un uso diplomatico del *Golden Power*, cioè "usato saggiamente, quindi come facilitatore delle relazioni tra i due Paesi, possa essere di stimolo ad una reciproca fiducia tra gli attori coinvolti." Lo è ancor più allorché l'Unione europea manca ancora di

una legislazione comune che permetta l'istituzione di un «*Golden power europeo*», mentre tutt'ora si è solo raggiunto un mero livello di coordinamento degli istituti giuridici nazionali, mantenendo quindi una competenza nazionale della materia *Golden Power*. È pur vero, però, che la premessa a che si possano creare le condizioni politiche per una produzione legislativa comune sull'istituzione di un *Golden Power* europeo, sarà l'individuazione dell'interesse europeo nei settori economici strategici, superiore dunque all'interesse nazionale dei vari Stati membri che compongono l'Unione.

CONCLUSIONI

Tracciare le conclusioni di ricerca su un tema in continuo divenire com'è la disciplina del *Golden Power* potrebbe essere un compito azzardato e troppo definito. Dalla ricerca, infatti, è emersa la continua evoluzione di una disciplina che tuteli i settori economici strategici, dapprima con il d.l. n. 21/2012 – in sostituzione del decreto-legge n. 332/1994 con cui veniva disciplinata la *golden share* – e poi con il d.l. n. 22/2019, con cui si è proceduto ad un'estensione del campo applicativo dei *golden powers*.

Dal 2001 ad oggi il mondo ha conosciuto tre *shock* globali: il primo, nel 2001, con l'attentato alle Torri Gemelle in USA, sul fronte della sicurezza; il secondo, nel 2008, con la crisi dei *subprime*, sul fronte della finanza; il terzo, scoppiato di recente nel 2019-2020, con la crisi epidemiologica da *Coronavirus*, sul fronte della sanità. Quest'ultimo *shock* tutt'ora in corso, i cui risvolti sono ancora poco chiari, ha inasprito la tendenza al sovranismo economico, per cui è accresciuto il conflitto tra gli interessi economici di ciascun Paese, con la conseguenza di aver reso più competitivi i sistemi economici internazionali, innescando, così, una vera e propria guerra economica globale attraverso l'impiego dei fondi sovrani di ricchezza e degli investimenti esteri diretti, pubblici e privati.

Il COVID-19, dunque, ha innescato nuovi equilibri tra lo Stato e il mercato, con una ribalta dell'intervento pubblico diretto nella gestione dell'economia, attraverso un marcato ritorno della politica industriale. La promozione della concorrenza sembra dunque, almeno in apparenza, essere messa in subordine rispetto alla primaria esigenza di tutelare gli *assets* economici strategici. In questo senso, le conseguenze per l'Italia, con il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, sono andate verso un allargamento dei *golden powers* anche per il settore sanitario e alimentare.

L'«equilibrio sistematico» tra la tutela della concorrenza e la tutela dei settori economici strategici, raggiunto in Italia con il d.l. n. 21/2012, è stato finora mantenuto in concreto anche dall'uso *moderato* (vedasi le Relazioni annuali che il Governo deve presentare al Parlamento, di cui all'art. 3-*bis* del d.l. n. 21/2012) che i vari Governi, da Monti a Draghi, hanno fatto dei *golden powers*.

I margini di miglioramento in Italia sono ancora tanti, ma certamente un passo in avanti andrebbe fatto nella definizione di un miglior procedimento amministrativo di controllo, nella migliore capacità di analisi geopolitica e geo-economica da parte del personale della Presidenza del Consiglio in forza al Gruppo di coordinamento e nell'istituzione di un canale diretto e istituzionalizzato tra il Comparto *intelligence* e il sistema industriale per il tramite di un «tavolo tecnico condiviso» presso il MISE, com'è stato avanzato in questa tesi di laurea sotto forma di una proposta di *policy* al capitolo 2, paragrafo 2.4.

In Italia un importante progetto tecnico-politico è stato messo in cantiere dalla presidenza Draghi che ha inserito il *Golden Power* tra le priorità di riforma della macchina di Palazzo Chigi.⁸³ L'idea è quella di voler creare, sulla somiglianza dell'esperienza statunitense del CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*), un dipartimento *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che renda unitario il lavoro che attualmente, invece, viene svolto in modo segmentato dai vari *stakeholder* che siedono al tavolo del Gruppo di coordinamento.

La vera sfida futura del *Golden Power*, dunque, consisterà nel continuare a garantire questo «equilibrio sistematico» tra la tutela della concorrenza del mercato nazionale, europeo ed internazionale, da un lato, e la tutela degli *assets* economici strategici, dall'altro. E questa scelta comporterà l'assunzione di una responsabilità politica dei governi nazionali nel saper trovare il giusto punto di posizionamento di quel famoso pendolo che, storicamente, oscilla tra lo Stato e il mercato.

⁸³ Cfr. *Lo scudo anticinese. Così Draghi si prepara a ristrutturare il golden power*: <https://www.ilfoglio.it/politica/2021/06/17/news/lo-scudo-anticinese-cosi-draghi-si-prepara-a-ristrutturare-il-golden-power-2528922/>

RINGRAZIAMENTI

Il presente lavoro di ricerca è il frutto di un meraviglioso percorso triennale di studi interdisciplinari presso la Facoltà di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli e di due *stage* curriculari presso le Amministrazioni Centrali dello Stato, che mi hanno permesso, da piccolo manovale di provincia, di proseguire gli studi accademici in ambito politico, giuridico ed economico.

Potrei spendere ulteriori parole ma, probabilmente, dovrei soffermarmi qualche secondo davanti a quelli che per me sono stati i “buoni incontri” della vita, di dantesca memoria.

A partire da Mons. Avv. Andrea Celli, per me “Don Andrea”, uomo di Dio, che è entrato nella mia vita per intraprendere insieme uno splendido cammino di fede, condiviso con i fratelli maggiori Andrea Ridolfi e Matteo Federici, e con il gruppo Universitari della Parrocchia di San Pio X alla Balduina di Roma. A Don Andrea devo tanto della mia crescita umana, culturale e spirituale. Che Dio lo protegga e lo supporti nella sua instancabile e mirabile opera evangelizzatrice.

Non posso non ricordare il Prof. Federico Carli, nipote del fu grande Guido Carli, mio mentore negli studi accademici, con il quale ho potuto approfondire tematiche rilevanti dell’economia nazionale, grazie alla partecipazione a importanti progetti con l’Associazione di cultura economica e politica “Guido Carli”, di cui sono onorato di farne parte, una palestra formativa costituita da una bella squadra di talentuosi giovani che sperano in un mondo migliore.

Ringrazio tutti coloro che hanno dato fiducia al mio progetto di ricerca comparando in questa tesi di laurea con le loro interviste, apportando così un notevole contributo di approfondimento e ricerca sulla tematica “*Golden Power*”.

Da ultimo, non per importanza, ma per chiudere il cerchio delle persone che sono un riferimento nella mia vita, devo menzionare la mia bella ed amata famiglia. Il primo nucleo della società ove ho imparato la responsabilità della vita, nonché la fede. Il lascito più importante che mio padre Umberto e mia madre Donatella avrebbero potuto regalarmi.

Menziono l’On. Alberto Pagani, amico, nonché grande conoscitore della geopolitica e della sicurezza internazionale, il quale presta un lodevole servizio

alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati; il Ten. CC Domenico Tota, amico e fratello maggiore, per lo scambio continuo di contributi e di idee; il Dott. Giuseppe Pietrafesa, alto funzionario del Ministero dello Sviluppo Economico, con il quale ho avuto il grande privilegio di collaborare al Gabinetto del Ministro durante il mio primo tirocinio curriculare universitario, persona di grande umanità e professionalità; i dottori Andrea Vassallo e Augusto Santori, eccellenti dirigenti al DIPE – Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i quali ho collaborato durante il mio secondo tirocinio curriculare; il Prof. Avv. Lorenzo Pallesi, ex presidente dell'INA, per i lunghi colloqui sulle privatizzazioni fatti a casa sua; l'Ambasciatore Giampiero Massolo, presidente Fincantieri S.p.A. ed ex Direttore Generale del DIS – Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei ministri – per il lungo colloquio sul *Golden Power* e l'attività dei Servizi di informazione e sicurezza.

Ringrazio il DIS – Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei ministri – che, nella persona del dott. Bruno Valensise, numero due del Dipartimento e tra i più validi 007 italiani, ha voluto contribuire in questa tesi di laurea.

Ringrazio sentitamente il Relatore di questa tesi, Prof. Paolo Garonna, Ordinario di Politica Economica, e il suo Assistente, dott. Matteo Cuda, per avermi stimolato con preziose indicazioni e seguito costantemente nella ricerca.

Dunque devo dire semplicemente *grazie* a queste persone. E *grazie* a Dio che ha fatto da regista nella trama di questa mia vita.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica*, Morbidelli G. (a cura di), Passigli Editori, Collana Cesifin, 2018.
- AA.VV., *Strutture industriali e innovazione sistemica*, Fortis M. e Quadrio Curzio A. (a cura di.), Ed. Il Mulino, Collana della Fondazione Edison, 2018.
- Barca F., *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Ed. Donzelli, Roma, 1999.
- Bassanini F., Napolitano G., Torchia L., (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2021.
- Benassy-Quéré et al., *Politica economica. Teoria e pratica*. Ed. Il Mulino, Bologna, 2019.
- Caffè F., *In difesa del «Welfare state». Saggi di politica economica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1986.
- Ciocca P. (cur.) Musu I. (cur.), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Ed. Luiss University Press, collana 2016.
- Clarich M., *La disciplina del golden power in Italia e l'estensione dei poteri speciali alle reti 5G*, in Foreign Direct Investment Screening, *Il controllo sugli investimenti esteri diretti* Napolitano G. (a cura di), Ed. Il Mulino, Bologna, 2019.
- De Grauwe P., *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell'economia?*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2019.
- Di Gaspare G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Ed. CEDAM, Wolters Kluwer, Milano, 2020.
- Fenucci T., *I poteri speciali dopo la privatizzazione delle imprese statali: una storia infinita*, in *Comparazione e Diritto civile*, 2016.
- Friedman M., *Capitalismo e libertà* (in originale *Capitalism and Freedom*), University of Chicago Press, 1962, Ed. IBL Libri, Varese, novembre 2020.
- Jean C., Savona, P., *Intelligence economica. Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione*, Rubbettino, Quaderni della Fondazione ICSA 1, 2011.
- Mattioli R. (1962), *I problemi attuali del credito*, Ed. Mondo economico, n.2.
- Mazzucato M., *Lo Stato innovatore*, Ed. Laterza, Bari-Roma, 2013.
- Mazzucato M., *Non sprechiamo questa crisi*, Ed. Laterza, Bari, 2020.
- Milanovic B., *Capitalismo contro capitalismo*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020.
- Musgrave, R. e Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, Ed. McGraw-Hill, 1989.
- Niskanem W. A., *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, Oxford University Press, 1988.
- Panucci M., *Golden power. Cornice europea e nuovi paradigmi di concorrenza*, in *Golden Power*, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, 2019.

Petretto A., *Privatizzazioni e finanza pubblica*, in *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica*, Morbidelli G. (a cura di), Passigli Editori, Collana Cesifin, 2018.

Romeo R., *Risorgimento e capitalismo*, Ed. Laterza, Bari-Roma, 2008.

Rossi S., *La politica economica italiana dal 1968 a oggi*, Ed. Laterza, Bari-Roma, 2020.

Sangiuliano G., *Reagan. Il presidente che cambiò la politica americana*, Ed. Mondadori, Milano, 2021.

Saravalle A., Stagnaro C., *Contro il sovranismo economico*, Ed. Rizzoli, Milano, 2020.

Smith A., *La ricchezza delle nazioni*, (1776) Ed. UTET, 15 maggio 2013.

Tullock, G., Seldon, A., Brady G.L., *Government failure: a primer in public choice*, traduzione italiana *I fallimenti dello Stato. Introduzione alla Public Choice*, Ed. IBL Libri, Torino, 2014.

Zecchini S., *Politica industriale nell'Italia dell'euro*, Donzelli Editore, Roma, 2020.

Sitografia

Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Caritas in veritate*, Roma, 29 giugno 2009.

http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html

Discorso di Mario Draghi al Royal Yacht Britannia

<https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2020/01/22/britannia-la-vera-storia/5681308/>

Gagliano G., *Economia e intelligence*, in Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica

<https://www.sicurezza.gov.it/sisr.nsf/approfondimenti/economia-e-intelligence.html#:~:text=Secondo%20il%20Rapporto%2C%20l'intelligence,in%20vista%20del%20suo%20sfruttamento>

Le privatizzazioni avviate negli anni Novanta, Ministero dell'Economia e delle Finanze

http://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/partecipazioni/privatizzazioni/privatizzazioni_avviate/

Libro Bianco delle Privatizzazioni, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, aprile 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf

Relazione sulle privatizzazioni, Ministero dell'Economia e delle Finanze

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Relazione_2011-2016_09_03_17.pdf

ABSTRACT

This research work addresses the issue of public intervention in strategic economic sectors in its various aspects, from the characteristics and methods of intervention to its implications of an economic nature which, in principle, contrast with market forces.

The research is divided into four chapters, of which the fourth and last chapter is dedicated to a series of interviews with personalities from the institutional world who deal with, or have dealt with, the Golden Power, essentially concentrates on the study of the special government powers that are provided for by the Italian legal system.

The first chapter deals with the historical-economic evolutionary dynamics that have characterized, for at least two hundred years, public intervention in the economy. The analysis of economic history allows, in fact, to know what are the theoretical motivations that, originally, legitimized the presence of the State in the management of the economy, especially in European countries, characterized by the presence of a market economy, therefore open to the logic of free trade and competition.

It is precisely the need to ensure a good competition policy that allowed the advent of the privatization season in Europe around the 1980s and 1990s. The impetus came, at the time, from the British experience with Margaret Thatcher's liberal policy, in the belief that the private management of public utility goods and services would certainly be better, in terms of effectiveness and efficiency, than public management, which, until that moment, was carried out with many difficulties in terms of economic performance.

With the Privatizations the golden share institution was born, that is the idea of having to guarantee protection of at least those economic sectors, handed over to the private sector, considered strategic for the defense and security of the State, and, with it, also for that of citizens. This is how the plan for the implementation of a public policy that allows the "visible hand" of the State to infiltrate the forces of the market has developed over time, while continuing to be present in some realities of disused public companies.

Basically it was thought of building a very specific legal architecture that recognized the State the right to exercise particular privileges on the boards of

directors of disused public companies, thanks to the possession of a golden share that would not have an economic value, but political in the strategic choices for the future of the company.

However, the institution of the golden share took shape in various European countries under different forms and with different legislations. In Italy, the golden share was harshly criticized by the European institutions because it was considered to be detrimental to the Union principles of free competition and free movement of capital.

The Court of Justice intervened several times in urging Italy to change not the institution of the golden share itself, but its operational criteria for judging. In particular, the main European sanctioning action was implemented by the Court of Justice when in 2009 it intervened, with the sentence of 26 March 2009 in case C-326/07, clarifying how the violation by Italy was represented, according to what was stated from the sentence, in the difficulty of satisfying the two Union principles contained in Articles 49 and 63 of the TFEU: freedom of establishment and movement of capital.

The trend of the relationship between the state and the market with privatizations is clear: while the state operated an exit from the direct dynamics in the economy, at the same time it increased its forms of external control.

This is how Italy with the Monti government, in compliance with the legal obligations deriving from the judgment of the Court of Justice of 26 March 2009 in case C-326/07, introduces the Golden Power legislation in 2012, marking a definitive passage from the institution of the golden share to the new “special powers” which the State could use in cases of necessity and urgency.

These are the criteria of necessity and urgency that define the main difference between the two legal institutions, as the so-called “Activities of strategic importance” and these activities have been better defined in the following sectors: defense and national security, energy, transport and communications, high-tech infrastructures including financial ones. The state therefore changes; and with it changes public intervention in the economy.

The second chapter, in fact, demonstrates how public intervention in the economy has changed because the role of the state from regulator and owner of goods and services of public utility to a promoter and customs agent has changed. The advent of globalization and the growing geopolitical complexity of

international economic relations – see the brutal economic competition between the United States of America and the People's Republic of China – have allowed an intensification of the number of direct foreign investments and the activity of funds. sovereigns of wealth. The appearance of China, as a new player on the international scene and a competitor of the US, has prompted the European Union to have a common system of coordination of the golden powers of the various member states.

Public intervention in the economy begins to change in its forms, secondly, after the advent of two main crises: the economic-financial crisis of 2007-2008 and subsequent related shocks, and the pandemic represented by COVID-19. Two shocks which, over the past nineteen years, have contributed to burdening the already precarious framework of economic stability in Italy.

The state promotes foreign investments and for this purpose has enhanced the use of its national investment banks such as the Cassa Depositi e Prestiti. Not only.

The State has also become a customs officer, so, as a real customs activity would do in the performance of its functions, it controls and determines what must enter and what, on the other hand, it is preferable that it does not enter the national territory, in particular within the fabric of the national economy.

The customs state mainly uses economic intelligence. This is where the activity of the Information and Security Services comes into play. The Italian intelligence sector is increasingly interested in the national economy by entering into direct dialogue with the Italian industrial reality. A recent initiative in 2019 was carried out by the DIS - Department of Information for Security of the Presidency of the Council of Ministers - and is called “Asset for companies”, whose first stop was Milan. The intent was to create a structured and permanent dialogue between intelligence and companies that need assistance in terms of protecting some of the company’s strategic assets.

The state, therefore, abandons its traditional character of a Westphalian national state to become, as Trevorton states, a “market state”, for which the internal and foreign policy of a country has more and more to do with economic and financial affairs and industrial.

In this sense, a proposal for institutional innovation was sketched in this research (chapter 2 paragraph 2.4), advancing the establishment of a shared

technical table MiSE - DIS. The objective of the table, which would find a position at the Ministry of Economic Development, is to make this dialogue between the intelligence sector and the Italian industrial system permanent and institutionalized in order to provide a circularity of information at the level of the country system.

The third chapter examines the legislation relating to Golden Power, with which it was introduced into the Italian legal system through the legislative decree n. 21/2012 on *“Rules on special powers on corporate structures in the defense and national security sectors, as well as for activities of strategic importance in the energy, transport and communications sectors”*.

The decree-law n. 21/2012 constitutes the new regulatory framework in the area of economic sectors deemed strategic for the country system, in particular by redefining the subjective and objective scope, as well as the administrative procedures for controlling the control of foreign direct investments. The latter, in fact, represent the most important part of the intervention carried out in 2012 by the Italian Legislator because it is in the administrative control procedure that the fulcrum of all screening activity is defined plastically and it is there that the right balance of powers is balanced. between the need to protect the competitive dynamics of a market economy and the imperative need for a government to protect the strategic economic assets of its own country system.

Public intervention in strategic economic sectors moves along the new perimeter of the so-called “activities of strategic importance” and, in order to protect them, the government can adopt certain special powers ranging from the adoption of vetoes to the adoption of resolutions, deeds or operations of the shareholders’ meeting or of the board of directors of the companies, to the opposition of a purchase of shareholdings in a company that is considered part of the “activities of strategic importance” for the country system.

The decree-law n. 21/2012, therefore, introduces a modern control system on foreign direct investments, limiting public intervention within the new criteria of reasonableness, proportionality and transparency referred to in paragraph 3 of art. 1. A precise legal framework that defines, precisely, the margins for intervention by the state in the economy, thus avoiding the generic nature that characterized the previous legislation on the Golden Share, repeatedly condemned in the European Union by the Court of Justice.

For this reason, the current regulation on the protection of assets of strategic importance sees the Golden Power as an extra-ordinary instrument, which must be used for reasons of obvious threat to national security, basing the exercise of special powers in the hands of the government on principle of exceptionality.

In 2017, with the law of 4 December n. 172, converting the decree-law 16 October 2017, n. 148, the Italian Legislator intervened once again to proceed with a further policy of extending the perimeter of competence of the government golden powers, also including the so-called “High-tech sectors”, for which activities of strategic importance also include “critical or sensitive infrastructures” and “critical technologies”, such as network security.

Subsequently, the Italian Legislator in 2019 introduced the decree-law n. 22, with which changes were made to the legislation on Golden Power, extending the scope of application also to the electronic communications sectors that provide for the use of the 5G network.

The Italian legislation on Golden Power also saw the introduction of alternative economic-financial protection mechanisms for the country system, for example by having the Cassa Depositi e Prestiti (CDP) intervene several times to carry out acquisitions and/or of participation in the capital of companies deemed to be of strategic importance.

Not only that, but the growing economic competitiveness between the United States of America and China has led to an increase in the protective shield to prevent the national economy from being affected by corporate operations that are risky for the stability of the country system.

This is how in 2019 the EU Regulation no. 452/2019 with which a common mechanism for coordinating the national regulations of each EU member state was created. With this regulatory impulse, the will on the part of the European legislator is clear to want to give a strong signal of the integrity of the European Union in terms of protecting its strategic economic assets. However, the Golden Power discipline keeps its national exclusivity in the hands of individual governments.

The challenge will be the creation of a “European Golden Power”, but if this common goal is not achieved, it will still be necessary to identify what the European interest must be, without which it is difficult to identify the sectors that

should be protected for the security of the Union. European. For this reason there is a trade-off between competition policy and industrial policy. The first is European in scope, while the second is national. It is not certain that the two policies should conflict with each other, indeed it is perhaps possible and desirable to carry out this trade-off.

For this reason it is necessary to think of the Golden Power as an extraordinary instrument, and not an industrial policy one, to allow this macro-balance between European competition policy and the need to protect one's own national strategic economic assets.

The effort to achieve this will lie in the capacity of the national and European ruling class, as well as in the assumption of political responsibility for national choices.

The fourth and chapter is dedicated to interviews with personalities from the institutional world who have managed and are still managing Golden Power in Italy, as well as an exclusive interview with the former CEO of Altran in Italy on Italy-France relations after the Altran case. The interviews identified the areas for improvement that the Italian Country System should improve, as in the sector of coordination between stakeholders.