

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Commerciale 2

I “Campioni Nazionali”: l’impresa tra regole di mercato e interessi strategici

Chiar.mo. Prof.
Giorgio Meo

RELATORE

Chiar.mo. Prof.
Gian Domenico Mosco

CORRELATORE

Federico Pieretti
Matr. n. 176383

CANDIDATO

*Alla donna i cui occhi cerco tra quelli della folla,
alla motivazione per cui quando guardo il cielo sorrido,
a colei che voglio render fiera,
alla mia fonte di forza:
alla mia Ninno.*

INDICE

INTRODUZIONE	7
<i>CAPITOLO I: LE POLITICHE INDUSTRIALI E I MODELLI ECONOMICI GLOBALI DAL SECONDO DOPOGUERRA AD OGGI.....</i>	
1. Introduzione storica e concettuale.	10
2. L'Europa: dal Keynesismo al Capitalismo di Stato ed al Neoliberismo.....	13
2.1. 1945–1970: keynesismo e ricostruzione.	13
2.2. 1970–1990: crisi petrolifera e Neoliberismo.	17
2.3. 1990–oggi: globalizzazione e rinascita dello Stato strategico.	20
3. Gli Stati Uniti: dal modello liberale al complesso industriale-tecnologico.....	23
3.1. 1945–1970: Egemonia industriale e Military Keynesianism.	23
3.2. 1970–2008: neoliberismo e deregulation.	25
3.3. 2008–oggi: Industrial Policy e nuova competizione globale.	27
4. L'Asia: pianificazione e capitalismo di Stato.	29
4.1. 1950–1980: il modello giapponese ed il MITI.....	29
4.2. 1980–2000: l'ascesa delle “Tigri asiatiche”.....	31
4.3. 2000–oggi: La Cina e il capitalismo di Stato globale.	33
5. Conclusioni.	36
<i>CAPITOLO II: IL MODELLO ITALIANO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI E LA COSTRUZIONE DEI CAMPIONI NAZIONALI</i>	
1. Il Ministero delle Partecipazioni Statali e la nascita dello Stato imprenditore	39
1.1. Origine e funzione del Ministero delle Partecipazioni Statali	39
1.2. Il superamento dello Stato regolatore: dallo Stato arbitro allo Stato azionista.	47
1.3. Partecipazioni statali e diritto societario: una lettura privatistica del fenomeno	50
2. L'IRI come holding pubblica: architettura e logica del sistema	55
2.1. La struttura dell'IRI come holding di partecipazioni	55
2.2. Il controllo societario come strumento di politica industriale.....	57
2.3. Autonomia formale delle società partecipate e direzione unitaria sostanziale .	60
3. Gli strumenti di creazione dei campioni nazionali	64
3.1. Partecipazioni pubbliche e controllo di diritto e di fatto.....	64
3.2. Aggregazioni, concentrazioni e integrazioni verticali promosse dallo Stato	68
3.3. Il rapporto tra politica industriale e concorrenza nel modello italiano pre-antitrust.....	71
3.4. Strumenti societari di influenza e controllo della governance	74

3.5. Continuità e discontinuità tra il modello storico delle partecipazioni statali e i moderni strumenti di Golden Power	77
4. I settori strategici dello sviluppo italiano nel periodo delle partecipazioni statali	81
4.1. Il settore energetico: ENI	81
4.2. Industria, difesa e tecnologia: Finmeccanica ed EFIM	85
4.3. Telecomunicazioni e infrastrutture: STET	89
4.4. Il settore radiotelevisivo: la RAI come impresa strategica	92
5. ENI e Olivetti: due modelli a confronto	96
5.1. ENI come campione nazionale “compiuto”	96
5.2. Olivetti: tra innovazione, mercato e assenza di supporto sistemico	99
5.3. Olivetti come “campione mancato”: limiti del modello italiano	103
<i>CAPITOLO III: STATO, MERCATO E CAMPIONI NAZIONALI: GOLDEN POWER, ANTITRUST E AIUTI DI STATO</i>	107
1. Dalla neutralità del mercato all’intervento selettivo dello Stato	107
2. Il Golden Power come strumento di tutela degli interessi strategici nazionali	111
2.1. Origine ed evoluzione della disciplina italiana sul Golden Power	111
2.2. Ambiti di applicazione e ampliamento progressivo dei settori strategici	117
2.3. Procedimento, poteri e limiti dell’intervento governativo	122
2.4. Golden Power e diritto societario: impatti su corporate governance e assetti proprietari	127
3. La disciplina antitrust tra concorrenza e politica industriale	134
3.1. I principi del diritto antitrust europeo e nazionale	134
3.2. Fusioni, concentrazioni e acquisizioni: controllo e autorizzazioni	139
3.3. Il difficile equilibrio tra tutela della concorrenza e consolidamento dei campioni nazionali	144
4. La disciplina degli aiuti di Stato nel diritto dell’Unione europea	150
4.1. Nozione di aiuto di Stato e ratio del divieto europeo	150
4.2. Le deroghe al divieto: sviluppo economico, interesse comune e obiettivi strategici	154
4.3. Aiuti di Stato e politica industriale: tra eccezione e normalizzazione	159
4.4. Il controllo della Commissione europea e il ruolo degli Stati membri	163
5. Prospettiva comparata ed europea	167
5.1. Il modello francese di intervento strategico	167
5.2. Casi di studio europei e flessibilità delle regole di concorrenza	171

5.3. Crisi economiche, sicurezza strategica e ritorno dell'intervento pubblico	177
6. Campioni nazionali tra mercato, concorrenza e sovranità economica	180
6.1 Guerra economica e competizione globale: divergenze strutturali tra Unione Europea e Stati Uniti	185
<i>CAPITOLO IV: CAMPIONI NAZIONALI TRA STRUTTURA, STRUMENTI E SOVRANITÀ ECONOMICA.....</i>	<i>205</i>
1. Le condizioni sistemiche di emersione del campione nazionale	205
2. Strumenti e modelli di intervento tra Italia, Unione Europea e Stati Uniti ...	213
3. Stato, mercato e sovranità economica nel XXI secolo	220
<i>CONCLUSIONI</i>	<i>223</i>
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>227</i>

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni il dibattito giuridico, economico e politico è ritornato ad incentrarsi sul rapporto fra il mercato e lo Stato con un vigore che sembra ritornare a quello del secondo dopoguerra.

La crisi finanziaria del 2008, lo scoppio della pandemia COVID-19 e le crescenti tensioni geopolitiche, che hanno contribuito a terminare una lunga stagione dominata dalla concorrenza come principio ordinatore dell'economia, hanno fatto sì di riportare in primo piano il dibattito sulla sovranità economica e sul controllo dei settori strategici.

Nel contesto appena delineato si erge la categoria dei “campioni nazionali” come svincolo centrale, funzionale alla comprensione delle trasformazioni in corso.

L'indagine portata avanti in questo lavoro muove proprio dalla tensione racchiusa dietro la categoria dei campioni, che non risulta essere meramente descrittiva, ma contiene, da una parte, il concetto di impresa come soggetto di mercato, quindi oggetto delle regole della concorrenza e della disciplina antitrust, e dell'altro, l'impresa come elemento di politica industriale e presidio degli interessi strategici dello Stato.

L'obiettivo della presente tesi non è soltanto ricostruire storicamente l'evoluzione dei campioni nazionali nell'esperienza italiana ed europea, ma interrogarsi sulla loro persistente attualità all'interno di un ordinamento che, almeno sul piano formale, si fonda sul primato del mercato e sulla tutela della concorrenza. Il problema di fondo può essere così sintetizzato: è ancora compatibile, nell'Unione europea e nell'economia globalizzata, una strategia di sostegno pubblico a imprese ritenute “strategiche”? E, se sì, attraverso quali strumenti giuridici tale sostegno si realizza oggi?

Per poter rispondere a questi interrogativi, il presente lavoro è partito da una ricostruzione storica delle correnti economiche che hanno animato le varie parti del mondo negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, per poi soffermarsi sull'esperienza italiana post-bellica, caratterizzata dall'esperienza delle partecipazioni statali. In questo

senso, l'analisi condotta sui settori energetico, industriale e tecnologico ha consentito di comprendere come la formazione dei grandi gruppi pubblici sia stata una conseguenza coerente del paradigma economico keynesiano che attribuiva allo Stato un ruolo diretto nello sviluppo industriale.

In questa prima fase, il concetto di campione nazionale coincideva, nella quasi totalità dei casi, con l'impresa a partecipazione pubblica.

Con l'arrivo alla stagione delle privatizzazioni e con la conseguente integrazione europea si è invece registrato un profondo mutamento di questa impostazione. L'affermarsi del diritto della concorrenza e la progressiva apertura del mercato hanno contribuito a decretare la fine del modello dello Stato imprenditore, in favore di un ordine economico fondato sulla neutralità regolatoria e sulla centralità del mercato.

Fermo restando questo radicale cambiamento, un'analisi maggiormente dettagliata ha dimostrato come, in realtà, l'intervento pubblico non sia scomparso, ma abbia solamente cambiato la propria forma, in modo da adeguarsi all'odierna disciplina del mercato.

La partecipazione diretta nelle società ha fatto spazio a strumenti di controllo indiretto, poteri speciali e discipline di tutela degli *asset* strategici. In questo senso, il *Golden Power* ha rappresentato uno dei punti nevralgici dell'evoluzione italiana, grazie al quale si comprende come si è passati da uno Stato imprenditore ad uno Stato regolatore-strategico, in grado di incidere sulle operazioni societarie a tutela della sicurezza nazionale e dei comparti strategici.

Il paragone con gli Stati Uniti ha dimostrato le differenze con l'Unione europea sulle relazioni tra il potere pubblico e l'assetto economico dei paesi, evidenziando come il sistema americano sia caratterizzato da una cooperazione tra il governo federale e le industrie, che avviene tramite politiche fiscali favorevoli e forti incentivi orientati al sostegno ed alla tutela dei settori strategici.

Al contrario, all'interno dell'Unione Europea, il coordinamento sovranazionale, i vincoli imposti dalla disciplina della concorrenza e degli aiuti di Stato e l'alta dipendenza da economie terze impongono un equilibrio più complesso tra la tutela degli interessi nazionali e l'integrazione del mercato.

In questo scenario, l'Italia occupa una posizione intermedia. Essa conserva strumenti di intervento e di presidio strategico, ma li esercita entro un quadro multilivello che richiede proporzionalità, cooperazione e compatibilità con il diritto dell'Unione. La figura del campione nazionale non scompare, bensì si trasforma: da impresa pubblica integralmente controllata dallo Stato a soggetto formalmente privato ma inserito in un sistema di regole e poteri che ne orientano le scelte in funzione di interessi ritenuti strategici.

L'analisi che si sviluppa nei seguenti capitoli, dunque, mira alla dimostrazione di come i campioni nazionali siano la chiave interpretativa indispensabile per poter comprendere ed affrontare le dinamiche contemporanee di mercato, identificando il punto d'intersezione tra la concorrenza, la sovranità economica e la sicurezza strategica.

Questa tesi intende, quindi, mettere in discussione l'evoluzione oltremodo lineare del rapporto tra Stato ed impresa, affermando come non ci sia stata una semplice sostituzione del mercato allo Stato, quanto piuttosto una trasformazione delle modalità con cui ad oggi avviene l'intervento pubblico.

Proprio all'interno di questa trasformazione i campioni nazionali svolgono un ruolo centrale di presidio all'autonomia economica ed ai comparti strategici dei singoli Stati, in un contesto economico globale che presenta una competizione sempre più intensa.

CAPITOLO I

LE POLITICHE INDUSTRIALI E I MODELLI ECONOMICI GLOBALI DAL SECONDO DOPOGUERRA AD OGGI.

1. Introduzione storica e concettuale.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, il mondo attraversò una fase di profonda trasformazione: vecchi assetti crollarono e nuovi equilibri politici, economici e sociali presero forma, segnando una svolta decisiva nella storia del '900¹.

La conclusione di questo conflitto mondiale, nel 1945, lasciò l'Europa, gran parte dell'Asia ed altre regioni del mondo profondamente devastate: città rase al suolo, infrastrutture industriali distrutte, economie collassate e milioni di individui privati dei mezzi di sussistenza². Questa situazione, tuttavia, creò al contempo i presupposti per una ripresa economica su scala mai vista prima, che avrebbe ridefinito i paradigmi dell'economia mondiale conosciuta fino a quel momento.

Nel dopoguerra, l'assetto internazionale si polarizzò in due sfere di potere contrapposte, politiche ed economiche: su un versante, gli Stati Uniti e i loro alleati

¹ Sul carattere strutturale della trasformazione del sistema internazionale nel secondo dopoguerra, v. T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londra, 2005, spec. pp. 13 ss., dove l'autore evidenzia come il 1945 segni l'inizio di una nuova architettura politico-economica fondata su ricostruzione statale e cooperazione internazionale. In prospettiva geopolitica, C. S. Maier, *The Making of "Pax Americana": Formative Moments of United States Ascendancy, The Quest for Stability*, Oxford, 1993, pp. 389 ss., che interpreta il periodo 1945-1950 come fase costitutiva dell'egemonia americana.

² Sulla devastazione materiale dell'Europa e sulle sue implicazioni economiche, v. G. Bossuat, *The Marshall Plan: History and Legacy*, The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century, OECD, 2008, cap. 1, ove si documentano le entità degli aiuti, la distribuzione settoriale e l'impatto sistemico della ricostruzione.

occidentali, promotori di un'economia di mercato basata sul libero scambio e sugli investimenti privati, dall'altro l'Unione Sovietica e gli stati satelliti dell'Est europeo, dove l'economia pianificata e centralizzata era la regola³.

Fu proprio questa dicotomia a segnare l'inizio della c.d. "Guerra Fredda" ed a influenzare profondamente le decisioni politico-economiche dei vari governi.

L'ingresso in scena degli Stati Uniti cambiò il corso della ripresa economica globale nel dopoguerra. Attraverso il Piano Marshall, attuato fra il 1947 e il 1952, Washington riversò finanziamenti imponenti verso l'Europa occidentale, favorendo non soltanto la ricostruzione concreta delle infrastrutture ma anche l'affermarsi di un modello economico fondato sul mercato e su intrecci di collaborazione tra Paesi⁴ che, fino a pochi anni prima, si erano trovati su fronti opposti.

In quegli stessi anni, con la comparsa sulla scena di organismi economici di portata globale (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale⁵) la stabilità delle valute trovò nuovo vigore. Di riflesso, i rapporti di credito tra gli Stati cominciarono a scorrere con maggiore scioltezza, quasi come se l'ingranaggio finanziario mondiale avesse finalmente preso ritmo.

In Europa, la ricostruzione industriale fu accompagnata da politiche nazionali mirate a rafforzare settori strategici, incoraggiando la creazione delle oggi definite "imprese campioni nazionali", grandi aziende capaci di guidare l'innovazione, sostenere

³ Sulla dimensione politico-economica della polarizzazione bipolare e sulla costruzione di uno "spazio economico occidentale", v. Maier, op. cit., spec. pp. 391-395, dove l'autore analizza la fusione tra sicurezza, coordinamento economico e istituzionalizzazione dell'alleanza atlantica.

⁴ Sul Piano Marshall come strumento di integrazione economica oltre che di ricostruzione, v. Bossuat, op. cit., pp. 15-23, che evidenzia il ruolo dell'OEEC e la funzione politica dell'ERP nel consolidamento dell'ordine occidentale.

⁵ Per una riflessione sull'eredità di Bretton Woods e sulla natura politico-istituzionale del sistema monetario internazionale, v. Maes I. Pasotti I. *The legacy of Bretton Woods: Some reflection on Harold James's essay*, in The Journal of European History, Associazione Bancaria Italiana, Vol. 51, 2022, che sottolinea il compromesso tra stabilità valutaria e autonomia statale nella fase iniziale dell'ordine multilaterale.

l'occupazione e rappresentare il paese nei mercati internazionali. Questi interventi statali furono giustificati dalla necessità di competere con economie più forti ed evitare squilibri sociali ed economici⁶.

Il Giappone, dopo la resa del 1945, affrontò una transizione simile sotto l'occupazione americana, che promosse una ristrutturazione industriale e l'emergere dei cosiddetti “*keiretsu*”, conglomerati industriali capaci di consolidare risorse, innovazione e potere economico in mano a pochi grandi gruppi, contribuendo alla rapida trasformazione del Giappone in una potenza industriale⁷.

Dunque, il dopoguerra rappresentò il passaggio da un'economia globale frammentata e devastata, ad un sistema internazionale caratterizzato da forte interdipendenza, dal crescente ruolo statale nella regolazione e nello sviluppo industriale e dalla nascita di modelli di sviluppo volti a creare grandi imprese leader nei settori strategici.

Con il mutamento delle strutture economiche degli Stati si aprì un terreno nuovo, da cui presero forma il capitalismo moderno⁸, la rete globale degli scambi e la competizione, sempre più stressa, tra le grandi potenze della seconda metà del '900.

⁶ Per una definizione contemporanea di politica industriale come intervento pubblico volto alla trasformazione strutturale dell'economia, v. R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, NBER Working Paper 31538, 2023 , pp. 2-6, ove si afferma che l'*industrial policy* non coincide con il protezionismo ma con l'orientamento strategico della struttura produttiva.

⁷ Sul modello asiatico di sviluppo guidato dallo Stato e sull'importanza del coordinamento pubblico-privato, v. R. Wade, *Governing the Market*, London, 1990, che analizza il ruolo delle istituzioni statali nella promozione delle industrie strategiche.

⁸ Per la formulazione originaria del Washington Consensus e la sua evoluzione interpretativa, v. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, 2007; in chiave critica e contemporanea, Juhász-Lane-Rodrik, op. cit., che mostrano come il dibattito attuale si sia spostato dal “se” al “come” fare politica industriale, segnalando la permanenza strutturale del ruolo statale nell'economia globale.

2. L'Europa: dal Keynesismo al Capitalismo di Stato ed al Neoliberismo.

2.1. 1945–1970: keynesismo e ricostruzione.

Nel primo dopoguerra, il continente europeo emerse profondamente distrutto, segnato da danni materiali e sociali estesi: città intere ridotte in macerie, infrastrutture industriali gravemente danneggiate o distrutte, monete nazionali svalutate e milioni di individui senza lavoro né mezzi di sussistenza⁹. Il bisogno di ricostruire rapidamente e organicamente imponeva agli Stati europei di intervenire in maniera straordinaria per far ripartire le economie, prevenire le tensioni sociali e garantire la stabilità politica.

Fu in un momento di crisi mai vista prima, che il pensiero di Keynes divenne il principale punto di riferimento per interpretare e gestire la situazione economica¹⁰.

Il keynesismo, nato negli anni '30 e codificato nel celebre “Trattato generale sull'occupazione, l'interesse e la moneta”, sosteneva che, in periodi di grave contrazione economica, la domanda aggregata – cioè, la somma dei consumi, degli investimenti e della spesa pubblica – era spesso insufficiente a garantire piena occupazione e crescita¹¹.

In queste situazioni, lo Stato non doveva limitarsi a un ruolo passivo, ma intervenire direttamente con politiche di stimolo economico.

Attraverso investimenti pubblici in infrastrutture, incentivi fiscali alle imprese e

⁹ Sulla devastazione economica e sociale dell'Europa nel 1945 e sulla necessità di un intervento pubblico straordinario, v. G. Bossuat, *The Marshall Plan: History and Legacy*, The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century, OECD, 2008, pp. 13-18, ove si documentano entità dei danni infrastrutturali, collasso produttivo e disarticolazione monetaria del continente europeo.

¹⁰ T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londra, 2005, che evidenzia come il secondo dopoguerra europeo rappresenti anche una svolta ideologica, con l'affermazione del paradigma interventista come risposta alla crisi sistemica.

¹¹ J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, in particolare i capitoli relativi all'insufficienza della domanda aggregata e al ruolo attivo della spesa pubblica nel sostenere occupazione e produzione.

sostegno al credito, sembrava infatti possibile rilanciare la produzione, stimolare la domanda interna e creare occupazione.

Il pensiero keynesiano mise in discussione il liberismo, sostenendo che l'economia avesse bisogno dell'intervento statale e non potesse regolarsi da sola¹².

In Europa occidentale, questo approccio si tradusse in politiche concrete e articolate.

La Francia, ad esempio, adottò il c.d. Piano Monnet, fra il 1946 e il 1952, che mirava a ricostruire i settori industriali chiave, come carbone, acciaio ed energia elettrica. Con un'azione pubblica diretta, il governo favorì la concentrazione industriale, promuovendo fusioni e aggregazioni che avrebbero poi costituito le basi delle future imprese strategiche¹³.

Parallelamente, in Italia, grazie al sostegno del Piano Marshall, lo Stato, forte dell'appoggio americano, si fece promotore di politiche di investimento in ambiti chiave, tra cui chimica, meccanica, energia e trasporti¹⁴.

Nel catastrofico contesto post seconda guerra mondiale, questo atteggiamento dello Stato non incarnava solo un semplice sostegno alla ripresa, ma le scelte politiche miravano a consolidare aziende competitive a livello internazionale, rafforzando così la presenza dell'Italia sui mercati globali.

La Germania Ovest, anche se in ambito diverso, combinò principi keynesiani con

¹² Sulla rottura keynesiana rispetto al paradigma liberista classico e sull'affermazione di una concezione attiva dello Stato nell'economia, v. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, 2007, che ricostruisce il superamento progressivo del compromesso keynesiano negli anni successivi.

¹³ G. Bossuat, op. cit., pp. 15-23, sul Piano Monnet quale esempio di pianificazione indicativa e concentrazione industriale sostenuta da risorse pubbliche e aiuti internazionali.

¹⁴ Sulla dimensione strategica del Piano Marshall nel rafforzamento delle economie occidentali, v. C. S. Maier, *The Making of "Pax Americana"*, op. cit., che interpreta la ricostruzione come parte integrante dell'architettura geopolitica occidentale.

elementi di libero mercato, grazie alle politiche economiche di Ludwig Erhard¹⁵.

Lo Stato garantì stabilità monetaria e investimenti pubblici mirati, mettendo le basi per una rapida ricostruzione industriale. Le imprese tedesche riuscirono così a crescere in scala e ad emergere come leader in settori chiave, quali *l'automotive*, la chimica e la siderurgia.

Gli strumenti pratici attraverso i quali il keynesismo si tradusse in politiche operative furono molteplici.

Gli investimenti pubblici in infrastrutture – ferrovie, porti, reti elettriche, ospedali e scuole – avevano un duplice effetto: stimolavano la domanda interna e creavano occupazione diretta.

Parallelamente, venivano offerti incentivi fiscali e credito agevolato alle imprese, soprattutto a quelle inserite nei settori chiave, per promuovere investimenti produttivi e tecnologici.

Infine, spesso, lo Stato agiva direttamente nel capitale delle aziende, con partecipazioni pubbliche, nazionalizzazioni temporanee o programmi di consolidamento industriale¹⁶, favorendo così la nascita di grandi gruppi capaci di trainare la ripresa.

Questo intervento mirato contribuì alla formazione di società strategiche *leader* di alcuni settori, grandi imprese che non solo rappresentavano la forza economica di un Paese, ma erano anche capaci di competere e innovare a livello internazionale.

Esempi emblematici includono la Renault, nazionalizzata in Francia nel 1945 a

¹⁵ Sull'economia sociale di mercato tedesca e sulla combinazione tra stabilità monetaria e intervento pubblico mirato, v. N. Goldschmidt, *Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism*, Walter Eucken Institute, 2004, ove si definisce il ruolo ordinatore dello Stato in un sistema concorrenziale.

¹⁶ Sull'importanza degli strumenti di intervento pubblico – credito agevolato, partecipazioni statali, coordinamento settoriale – nella fase di industrializzazione guidata, v. R. Wade, *Governing the Market*, 1990, che analizza le dinamiche del coordinamento pubblico-privato nei processi di sviluppo industriale.

sostegno dell'industria automobilistica nazionale; la Fiat in Italia, che beneficiò di incentivi fiscali e credito agevolato per consolidare la produzione industriale; e le grandi industrie siderurgiche e chimiche della Germania Ovest, sostenute da investimenti pubblici e stabilità monetaria.

In suddette circostanze, lo Stato divenne un vero e proprio catalizzatore, non limitandosi a facilitare la ripresa economica, ma indirizzando risorse e protezione verso imprese potenzialmente leader nei settori strategici¹⁷.

Pur essendo efficace nella ricostruzione, il keynesismo presentava alcuni limiti e criticità: l'intervento statale comportava un innalzamento del *deficit* pubblico, necessitando di una gestione tecnica accurata per evitare inefficienze e sprechi. Inoltre, concentrando risorse su alcune imprese, si rischiava di distorcere la concorrenza interna, favorendo alcune realtà a scapito di altre.

Nonostante questi limiti, nel '50 e '60 il keynesismo si rivelò uno strumento centrale e fondamentale per stabilizzare le economie europee, promuover la crescita, generare lavoro e crear le circostanze per la nascita di aziende capaci di guidare l'innovazione e sostenere la competitività dei rispettivi paesi sui mercati internazionali.

A lungo termine, l'esperienza keynesiana in Europa lasciò un'eredità significativa. Non solo contribuì alla ricostruzione materiale delle economie, ma stabilì anche un esempio politico industriale in cui lo Stato non regolava più soltanto, ma era attore strategico capace di orientare risorse, stimolare innovazione e favorire la concentrazione industriale in imprese *leader*. Negli anni a venire, quell'impostazione avrebbe inciso in modo profondo sulle politiche di sviluppo economico del continente, offrendo non solo un terreno di idee, ma anche strumenti concreti per la nascita dei cosiddetti campioni

¹⁷ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, pp. 2-6, dove l'industrial policy è definita come intervento pubblico volto a modificare la struttura produttiva in presenza di esternalità e fallimenti di coordinamento.

nazionali europei¹⁸. In un certo senso, su quelle basi andò a modellarsi l'ossatura stessa del capitalismo moderno.

2.2. 1970–1990: crisi petrolifera e Neoliberismo.

La crisi petrolifera del 1973 rappresentò una svolta epocale nell'assetto economico mondiale e nella visione stessa del ruolo della nazione nell'economia¹⁹.

Dopo quasi trent'anni di crescita continua, guidata da politiche keynesiane di pieno impiego e da un'espansione costante del *welfare*, l'Occidente si trovò improvvisamente davanti ad una crisi di nuove proporzioni, la c.d. “stagflazione”, ossia la combinazione inedita di stagnazione economica e inflazione elevata²⁰.

Nel 1973 scoppiò la guerra del Kippur: un conflitto breve, ma capace di scuotere l'intero equilibrio mondiale. I Paesi arabi produttori di petrolio, irritati dal sostegno occidentale a Israele, reagirono con durezza. L'OPEC scelse allora una mossa decisa: ridurre la produzione e far impennare il prezzo del greggio. Da lì prese il via una stagione di sconvolgimenti economici, che travolse più o meno tutti, dall'Europa agli Stati Uniti.

L'improvviso aumento dei costi energetici colpì duramente le economie industrializzate, che fino ad allora avevano fondato il loro modello di sviluppo su energia

¹⁸ Sull'evoluzione del ruolo dello Stato dalla fase keynesiana al successivo dibattito sulla politica industriale e sulla competizione globale, v. Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., nonché J. Williamson, op. cit.

¹⁹ T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londra, 2005, che descrive gli anni Settanta come momento di frattura rispetto “all'età dell'oro” del capitalismo europeo, segnato dal venir meno delle condizioni di stabilità macroeconomica che avevano sostenuto il compromesso keynesiano.

²⁰ Sulla crisi del modello keynesiano e sull'emergere della stagflazione come fenomeno incompatibile con gli strumenti tradizionali di gestione della domanda, v. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, 2007, ove si ricostruisce il passaggio dalle politiche interventiste del dopoguerra al nuovo paradigma di disciplina macroeconomica.

a basso costo, consumi di massa e produzione su larga scala²¹.

In Europa e negli USA le conseguenze furono terribili: l'inflazione raggiunse livelli a due cifre, la disoccupazione aumentò, e le politiche di spesa pubblica – cardine del modello keynesiano – iniziarono a mostrare i propri limiti²².

L'aiuto dello Stato, fino a quel momento considerato la garanzia della stabilità economica e sociale, apparve improvvisamente inefficace nel fronteggiare una crisi nata da *shock* esterni e strutturali.

Da quella circostanza prese forma, quasi per inerzia storica, una diversa sensibilità economica: il neoliberismo²³.

Teorizzato da autori come Friedrich von Hayek e Milton Friedman, esso proponeva un ribaltamento completo delle logiche keynesiane. Per i neoliberali, lo Stato avrebbe dovuto farsi da parte, il più possibile. Meno burocrazia, meno regole superflue, e imprese affidate all'iniziativa privata. Nella loro visione, ogni intervento pubblico finiva per gonfiare l'inflazione e inceppare quei meccanismi che, lasciati liberi, avrebbero garantito un'economia davvero efficiente e stabile²⁴.

Tali postulati divennero paradigmi dominanti in molte nazioni occidentali e via via

²¹ Per un inquadramento strutturale della crisi energetica e delle sue implicazioni sui modelli di crescita industriale, v. Judt, op. cit., che sottolinea come la dipendenza energetica delle economie occidentali abbia reso evidente la vulnerabilità del modello produttivo fordista.

²² Sull'inefficacia delle politiche di sola espansione della domanda in presenza di *shock* esogeni e rigidità strutturali, v. J. M. Keynes, *The General Theory*, op. cit.; nonché J. Williamson, op. cit., per la critica retrospettiva al paradigma keynesiano negli anni Settanta.

²³ Sull'evoluzione ideologica che porta dall'interventismo keynesiano al neoliberismo, v. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, 1990, ove si codificano le politiche di disciplina fiscale, liberalizzazione e privatizzazione come nuovo orientamento dominante.

²⁴ Sull'impostazione teorica della riduzione del ruolo statale e sulla centralità del mercato come meccanismo allocativo, v. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., che chiarisce come il Washington Consensus non coincida con un'ideologia estrema, ma con un insieme di politiche ritenute funzionali alla stabilità macroeconomica.

trovarono applicazione politica completa.

Negli Stati Uniti, sotto Ronald Reagan, e nel Regno Unito di Margaret Thatcher, si assistette a una profonda trasformazione economica: liberalizzazione dei mercati finanziari, taglio alla spesa pubblica, contenimento del potere dei sindacati²⁵ e privatizzazione di numerose imprese pubbliche.

In Europa continentale, sebbene con tempi e modalità differenti, si diffuse una simile revisione del compito dello Stato imprenditore, aprendo la strada a un nuovo modello economico²⁶ che avrebbe influenzato anche le politiche industriali e la gestione delle imprese strategiche.

In definitiva, la crisi petrolifera degli anni '70 fu sia un evento economico che un vero e proprio spartiacque ideologico: sancì la fine dell'età d'oro del keynesismo e inaugurò l'era della globalizzazione neoliberale, nella quale la competitività e l'efficienza del mercato divennero i nuovi criteri guida dell'azione economica e delle politiche pubbliche.

Nonostante ciò, in Europa continentale, molti Stati continuarono – ed ancora oggi continuano – a sostenere le proprie imprese strategiche²⁷. In Italia, lo Stato ha tenuto il controllo su settori chiave come l'energia, le telecomunicazioni e i trasporti. In Francia, nonostante l'ondata globale di liberalizzazione, lo Stato continua a intervenire nei comparti chiave dell'economia.

²⁵ Per una valutazione critica dell'*industrial policy* e del ruolo dello Stato nelle economie avanzate nel periodo neoliberale, v. R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, ove si mostra come, nonostante la retorica della *deregulation*, gli Stati abbiano continuato a utilizzare strumenti selettivi di politica industriale.

²⁶ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., per la sistematizzazione delle dieci riforme considerate consenso a Washington alla fine degli anni Ottanta.

²⁷ Sulla persistenza del ruolo statale nelle economie contemporanee e sulla trasformazione – non eliminazione – dell'intervento pubblico, v. Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., che evidenzia come anche le economie avanzate abbiano continuato a fare ricorso a politiche industriali, soprattutto in settori strategici.

2.3. 1990–oggi: globalizzazione e rinascita dello Stato strategico.

Dagli anni '90 e con la fine della Guerra Fredda, l'Europa si è trovata in una situazione di grande cambio economico e istituzionale, segnato dal consolidamento del mercato unico, dall'introduzione della moneta comune e dall'integrazione stretta fra gli Stati membri²⁸.

Con la crescente importanza del modello neoliberale e, allo stesso tempo, l'espansione travolgente della globalizzazione, l'Unione Europea si è rivolta verso politiche economiche improntate alla competizione, accantonando via via l'intervento pubblico²⁹, con l'intento di aprire maggiormente i mercati, rendendoli più mobili.

Il Trattato di Maastricht del 1992 e la successiva costruzione dell'Unione Economica e Monetaria hanno sancito la centralità della stabilità macroeconomica, della disciplina di bilancio e del controllo dell'inflazione, secondo i principi dominanti del c.d. “*Washington Consensus*”³⁰.

Tra gli anni '90 e i primi 2000, la teoria economica prevalente in Europa identificava nel mercato globale il motore principale della crescita e dell'innovazione. Le privatizzazioni e le liberalizzazioni, attuate in quasi tutti i Paesi europei, rispondevano alla

²⁸ Sull'evoluzione istituzionale dell'Unione Europea e sull'approfondimento dell'integrazione economica negli anni successivi alla Guerra Fredda, v. *The Economic and Monetary Union: Past, Present and Future*, 2019, che analizza la costruzione dell'EMU come processo di progressiva istituzionalizzazione della disciplina macroeconomica.

²⁹ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, 2007, ove si ricostruisce il passaggio dal compromesso keynesiano alla centralità delle riforme orientate al mercato negli anni Novanta.

³⁰ Trattato di Maastricht, 1992, in particolare i criteri di convergenza relativi a *deficit*, debito pubblico e stabilità dei prezzi, che riflettono l'enfasi sulla disciplina fiscale e monetaria.

convinzione che l'efficienza derivasse dalla competizione e dall'apertura internazionale³¹. Tuttavia, questo paradigma, pur favorendo la modernizzazione di ampi settori produttivi, ha generato anche nuove vulnerabilità: la perdita di controllo pubblico su imprese strategiche, la crescita delle disuguaglianze e l'aumentata dipendenza dell'Europa da catene globali del valore e da fornitori esteri nei settori più sensibili³².

Il tracollo economico del 2008 segnò una svolta improvvisa nel sistema finanziario globale. La recessione che ne seguì ha posto in discussione l'idea di un mercato capace di autoregolarsi e obbligato gli Stati europei a intervenire con massicce misure di sostegno pubblico, in contrasto con l'ortodossia neoliberale che aveva dominato fino a quel momento³³. Da allora, si è fatta strada una nuova consapevolezza: l'economia globale non poteva più essere lasciata interamente alle dinamiche di mercato, ma necessitava di una guida pubblica capace di orientare la crescita verso obiettivi strategici.

Questa riflessione si è ulteriormente rafforzata successivamente, soprattutto dopo la crisi pandemica del 2020 e con l'esplosione delle tensioni geopolitiche internazionali³⁴.

In tale contesto, l'Unione Europea ha progressivamente riscoperto il bisogno di una politica industriale comune, dedicata a garantire autonomia strategica e sicurezza economica. Le istituzioni europee hanno accettato la legittimità di interventi pubblici selettivi in settori chiave – come l'energia, le infrastrutture digitali, la difesa e le tecnologie verdi –, superando l'impostazione rigidamente concorrenziale tipica delle prime fasi

³¹ J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, 1990, che sistematizza le politiche di liberalizzazione, privatizzazione e disciplina fiscale come paradigma dominante negli anni Novanta.

³² R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, ove si evidenzia come l'eccessiva fiducia nell'autoregolazione dei mercati abbia prodotto fragilità strutturali, soprattutto in economie integrate nelle catene globali del valore.

³³ A. Tooze, *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, Viking, New York, 2018, per l'analisi della crisi finanziaria globale del 2008 come crisi sistemica del capitalismo finanziarizzato.

³⁴ WTO, *Trade Policy Review – China, 2024*, che mostra la crescente centralità delle politiche industriali e del sostegno pubblico nei settori strategici nel contesto della competizione globale.

dell'integrazione economica³⁵.

Su tale sfondo si è creata una nuova concezione dello Stato strategico europeo. Esso non è un ritorno al dirigismo del dopoguerra, ma un'evoluzione del ruolo pubblico in chiave moderna e selettiva.

Il compito dello Stato, oggi, non è più quello di mero arbitro del mercato. Si è trasformato, in parte per necessità, in un attore che sostiene la competitività e difende l'autonomia economica³⁶. Ne sono un riflesso strumenti come il *Golden Power* in Italia o la normativa europea più recente sugli aiuti pubblici a settori strategici: segnali chiari di una direzione nuova, che guarda alla tutela delle infrastrutture industriali e tecnologiche dell'Unione³⁷.

L'esperienza europea degli ultimi trent'anni mostra, quindi, un'evoluzione ciclica del pensiero economico e politico: dopo anni dominati dal mercato libero, oggi l'Europa punta sulla collaborazione tra istituzioni pubbliche e imprese per restare autonoma e competitiva nel panorama internazionale.

In un panorama mondiale frammentato e caratterizzato da crescente competizione, le principali imprese su scala nazionale ed europea hanno una posizione chiave nell'assicurare la realizzazione di obiettivi economici strategici e nel salvaguardare il bene collettivo.

³⁵ Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., che documenta l'aumento degli interventi industriali anche nelle economie avanzate e la legittimazione teorica di politiche selettive.

³⁶ Ivi, pp. 2-6, dove si sottolinea che la politica industriale contemporanea non coincide con il protezionismo, ma con l'orientamento strategico della struttura produttiva.

³⁷ Sulla trasformazione dell'intervento pubblico in chiave selettiva e strategica nelle economie avanzate, v. Juhász–Lane–Rodrik, op. cit.

3. Gli Stati Uniti: dal modello liberale al complesso industriale-tecnologico.

3.1. 1945–1970: Egemonia industriale e Military Keynesianism.

Tra il 1945 ed il 1970, gli USA attraversarono una nuova situazione di egemonia economica ed industriale, consolidandosi come potenza guida dell'Occidente nel nuovo ordine mondiale nato nel dopoguerra³⁸.

L'industria americana, intatta e potenziata dallo sforzo bellico, dominava i mercati internazionali, mentre l'Europa ed il Giappone si trovavano ancora in piena ricostruzione³⁹.

In questo contesto, gli Stati Uniti non solo esportavano beni e capitali, ma anche modelli istituzionali e ideologici, fondati su un capitalismo produttivo⁴⁰, sull'innovazione tecnologica e sulla centralità del consumo di massa.

Sul piano interno, la fase fu caratterizzata da una sintesi tra keynesismo e complesso militare-industriale, spesso definita con l'espressione "*Military Keynesianism*"⁴¹.

Tale modello prevedeva un forte intervento dello Stato nell'economia, non

³⁸ C. S. Maier, *The Making of "Pax Americana": Formative Moments of United States Ascendancy*, op. cit., che analizza la costruzione dell'egemonia statunitense nel secondo dopoguerra come risultato di un intreccio tra superiorità industriale, capacità finanziaria e architettura istituzionale multilaterale.

³⁹ G. Bossuat, *The Marshall Plan: History and Legacy*, op. cit., per il confronto tra la posizione industriale statunitense e la situazione di ricostruzione europea nel primo dopoguerra.

⁴⁰ Maes I. Pasotti I. *The legacy of Bretton Woods*, op. cit., sul ruolo delle istituzioni monetarie internazionali nel consolidamento della *leadership* economica americana e nell'istituzionalizzazione dell'ordine occidentale.

⁴¹ Sull'uso della spesa militare come strumento di stabilizzazione macroeconomica e di stimolo industriale, v. C. S. Maier, op. cit., che evidenzia come la sicurezza nazionale sia divenuta un perno della crescita economica statunitense nella fase iniziale della Guerra Fredda.

attraverso politiche sociali dirette o *welfare* espansivo, ma mediante massicce spese militari e programmi di difesa che fungevano da leva per la crescita economica. Le ingenti risorse destinate alla sicurezza nazionale – giustificate dal contesto della Guerra Fredda – stimolavano la domanda aggregata, sostenevano l'occupazione e incentivavano la ricerca e lo sviluppo in settori ad alta tecnologia, dall'aerospaziale all'elettronica⁴².

Questo intreccio tra Stato, industria e difesa consolidò un modello di capitalismo pubblico-privato nel quale le imprese, pur operando sul mercato, dipendevano in larga misura da commesse federali e investimenti pubblici⁴³.

La crescita economica statunitense, alimentata da questa sinergia, raggiunse livelli straordinari: il PIL raddoppiò in poco più di due decenni, i salari reali aumentarono e si affermò una vasta classe media consumatrice, simbolo del “sogno americano”⁴⁴.

Nonostante questo, a fine anni '60, si videro i limiti di questo modello: i costi militari per la guerra in Vietnam, le tensioni inflazionistiche e le prime crepe nella competitività industriale segnarono l'inizio di un nuovo periodo⁴⁵. L'egemonia americana, pur rimanendo salda sul piano geopolitico, cominciava a essere sfidata sul piano economico da Europa e Giappone, ponendo le basi per il successivo ripensamento del ruolo dello Stato e del mercato negli anni '70.

⁴² A. Tooze, *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, op. cit., per l'analisi storica dell'evoluzione del sistema finanziario e del ruolo della potenza economica americana nella costruzione dell'ordine globale.

⁴³ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, op. cit., ove si sottolinea che anche nelle economie considerate “liberali” lo Stato ha svolto un ruolo cruciale nell'orientare l'innovazione tecnologica e sostenere settori strategici.

⁴⁴ T. Judt, *Postwar*, op. cit., per il confronto tra l'espansione della classe media americana e la trasformazione sociale delle economie occidentali nel periodo 1945-1970.

⁴⁵ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., che ricostruisce il progressivo declino del compromesso keynesiano negli anni Settanta e l'emergere di nuove sensibilità economiche orientate alla disciplina macroeconomica e alla liberalizzazione.

3.2. 1970–2008: neoliberalismo e deregulation.

Dagli anni '70, negli Stati Uniti cominciò una nuova fase economica, in cui le idee neoliberiste presero lentamente il posto del precedente approccio keynesiano⁴⁶.

Dopo i violenti scossoni energetici del '73 e del '79, il mondo si ritrovò immerso in una fase incerta, dove l'inflazione correva e la crescita sembrava essersi fermata. Un intreccio difficile, quasi paradossale, che mise in crisi i vecchi strumenti dell'economia pubblica⁴⁷. I governi, spiazzati, iniziarono a interrogarsi sul senso del proprio intervento, mentre gli economisti cercavano nuove strade per far respirare i mercati. Poco a poco prese forma un'idea diversa: meno regole, più competizione, apertura dei confini economici⁴⁸. Da qui, come da una crepa diventata fiume, cominciò a scorrere il pensiero neoliberista, deciso a ridare centralità al mercato e a guardare con sospetto ogni eccesso di presenza statale, visto ormai come un intralcio più che come un sostegno.

Come accennato, questa visione trovò applicazione concreta con le politiche di Ronald Reagan negli anni '80, caratterizzate da tagli fiscali, privatizzazioni e deregolamentazione dei settori bancario, finanziario e industriale. Le imprese furono incoraggiate a operare in un ambito competitivo più aperto, mentre lo Stato ridusse il proprio ruolo di sostegno diretto all'economia, concentrandosi sulla regolazione minima

⁴⁶ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., ove si ricostruisce il passaggio dagli anni Settanta alla centralità delle riforme orientate al mercato come risposta alla crisi del modello keynesiano.

⁴⁷ T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, op. cit., che analizza la stagflazione come momento di rottura dell'ordine economico del dopoguerra e come fattore di delegittimazione del compromesso keynesiano.

⁴⁸ J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, 1990, che sistematizza le riforme macroeconomiche ritenute necessarie per ristabilire stabilità e crescita nelle economie colpite da crisi fiscali e inflazionistiche.

e sulla promozione della libertà di mercato⁴⁹.

Per quanto riguarda la situazione internazionale, negli ultimi decenni del '900, l'influenza economica degli Stati Uniti si consolidò nel *Washington Consensus*, un insieme di politiche pensate per orientare le economie dei Paesi in sviluppo.

Tali linee guida — tra cui disciplina fiscale, liberalizzazione commerciale e finanziaria, privatizzazioni e protezione dei diritti di proprietà — diventarono l'esempio dominante di sviluppo economico sostenuto da FMI, Banca Mondiale e Tesoro USA⁵⁰.

Il *Washington Consensus* sosteneva che la crescita globale fosse trainata dall'apertura dei mercati e dalla riduzione del ruolo pubblico, consolidando un'idea di economia mondiale fortemente orientata verso la liberalizzazione e la competizione internazionale⁵¹.

La combinazione di deregolamentazione interna e promozione della globalizzazione portò ad una crescita robusta negli anni Ottanta e Novanta, sostenuta dall'espansione dei settori tecnologici, finanziari e dei servizi. Tuttavia, la forte dipendenza dai mercati finanziari globali e la riduzione dei vincoli statali produssero nuove fragilità, evidenti nelle crisi asiatiche del 1997, in quella russa del 1998 e, in misura più sistemica, nella crisi globale del 2008⁵². Essa mostrò quanto fosse fragile il modello

⁴⁹ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, cit. , per l'analisi della trasformazione ideologica che accompagna l'ascesa del neoliberismo negli anni Ottanta

⁵⁰ J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, op. cit.

⁵¹ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., dove l'autore precisa che il *Washington Consensus* non implicava un'abolizione totale dello Stato, ma un ridimensionamento selettivo del suo intervento economico.

⁵² A. Tooze, *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, op. cit., per l'analisi della crisi finanziaria globale come esito delle fragilità sistemiche accumulate nel periodo di deregolamentazione e finanziarizzazione.

neoliberista, spingendo i governi a rivedere le proprie strategie economiche⁵³. Divenne evidente la necessità di una presenza statale più incisiva per stabilizzare i mercati, stimolare la domanda interna e tutelare i settori considerati fondamentali.

Il periodo che va dal 1970 al 2008, negli USA diede inizio a un modello economico basato su liberalizzazione, *deregulation* e globalizzazione, sostenuto ideologicamente dal *Washington Consensus*. Pur generando innovazione e crescita, tuttavia esso evidenziò anche i limiti di un approccio che privilegiava il mercato a scapito della stabilità sociale e della sicurezza economica, aprendo la strada ad un ritorno dello Stato come attore strategico dopo la crisi del 2008.

3.3. 2008–oggi: *Industrial Policy* e nuova competizione globale.

Gli Stati Uniti hanno inaugurato dalla crisi economica del 2008 una nuova fase della propria politica economica, caratterizzata dalla riscoperta dell'intervento pubblico strategico e dall'adozione di politiche industriali mirate (*Industrial Policy*)⁵⁴.

Lo *shock* dei mercati internazionali mise a nudo, quasi brutalmente, la debolezza di un sistema economico lasciato alle proprie dinamiche, senza più rete. Fu, in un certo senso, la fine di quell'era del neoliberismo senza freni che aveva dominato per decenni⁵⁵.

Da Washington arrivò una risposta decisa, quasi impensabile fino a poco prima:

⁵³ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, op. cit., ove si sottolinea come la crisi del 2008 abbia riaperto il dibattito sulla legittimità e necessità della politica industriale nelle economie avanzate.

⁵⁴ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, NBER Working Paper 31538, 2023, ove si documenta il ritorno sistematico delle politiche industriali nelle economie avanzate dopo la crisi finanziaria globale, con particolare attenzione agli Stati Uniti.

⁵⁵ A. Tooze, *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, op. cit, che interpreta la crisi del 2008 come crisi sistemica del capitalismo finanziarizzato e momento di delegittimazione dell'idea di mercati pienamente autoregolati.

un ritorno massiccio dell'intervento pubblico. Il 2009 segnò l'avvio dell'"American Recovery and Reinvestment Act", un piano da 787 miliardi di dollari destinato a rimettere in moto infrastrutture, ricerca, imprese d'avanguardia⁵⁶.

Non era solo un pronto soccorso economico. Piuttosto, rappresentò l'inizio di una strategia più vasta, quella di un Paese che cercava di riposizionarsi davanti all'avanzata cinese nei campi tecnologici e nelle energie pulite, dove il baricentro della competizione globale stava ormai spostandosi⁵⁷.

La competizione tra paesi, sempre più elevata, ha messo a nudo un'urgenza precisa: lo Stato deve scegliere con attenzione dove intervenire. Non si accontenta più di far muovere l'economia interna, anzi, mira a rafforzare la propria autonomia, soprattutto sul fronte tecnologico e industriale. Da qui l'orientamento deciso di risorse, incentivi fiscali e leve normative verso settori chiave, tra cui spiccano i semiconduttori, la difesa e le infrastrutture di base⁵⁸.

Parallelamente, il dibattito economico e accademico ha rivalutato la posizione delle politiche industriali quale strumento legittimo per correggere le distorsioni del mercato globale e garantire la competitività internazionale⁵⁹. Tale approccio unisce l'attenzione al mercato e all'innovazione con il ruolo dello Stato come garante degli interessi strategici, segnando un netto distacco dall'ideologia neoliberista degli anni '90 e '80.

⁵⁶ *The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, che illustra le misure adottate dall'amministrazione Obama per stimolare occupazione, infrastrutture e innovazione tecnologica in risposta alla crisi.

⁵⁷ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, op. cit., ove si sottolinea come le politiche industriali contemporanee nei paesi avanzati si concentrino su settori ad alta intensità tecnologica e su infrastrutture critiche.

⁵⁸ Ivi, pp. 2-6, per la definizione di industrial policy come intervento pubblico mirato alla trasformazione strutturale dell'economia in presenza di esternalità e fallimenti di coordinamento.

⁵⁹ Ivi, nella misura in cui argomenta come la nuova letteratura empirica abbia superato il dibattito ideologico, concentrandosi sull'efficacia e sulle modalità di implementazione delle politiche industriali.

Dal 2008 gli Stati Uniti hanno avviato un profondo cambiamento economico, passando a un modello più strategico e regolato in cui lo Stato gioca un ruolo attivo nel rafforzare le industrie chiave, promuovere la tecnologia e tutelare la solidità economica⁶⁰. Questo insieme di politiche non è solo una reazione alle crisi recenti, ma una scelta strutturale per ridefinire la competitività americana nel XXI secolo.

4. L'Asia: pianificazione e capitalismo di Stato.

4.1. 1950–1980: il modello giapponese ed il MITI.

Nel periodo compreso tra il 1950 e il 1980, il Giappone rappresentò un esempio emblematico di capitalismo di Stato guidato dalla pianificazione strategica, distinguendosi dagli altri Paesi asiatici per la velocità e l'efficacia della sua ricostruzione economica postbellica⁶¹.

Nel modello giapponese, Stato, grandi imprese e istituti finanziari operavano in un intreccio fitto, quasi naturale. Lo Stato non prendeva il posto del mercato, ma ne guidava il passo, lo spingeva in certe direzioni attraverso politiche industriali e scelte strategiche calibrate con cura⁶².

Al centro di questo sistema si trovava il Ministero del Commercio Interno e

⁶⁰ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., per il confronto tra la stagione del *Washington Consensus* e la successiva ridefinizione del ruolo dello Stato nelle economie avanzate.

⁶¹ Sulla ricostruzione economica giapponese e sulla sua rapidità nel secondo dopoguerra, v. T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, op. cit., che evidenzia come il Giappone, pur partendo da condizioni di devastazione simili a quelle europee, abbia beneficiato di un assetto istituzionale e geopolitico favorevole nel contesto della Guerra Fredda.

⁶² R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Londra, 1990, ove si descrive il modello asiatico di “*developmental state*” come sistema di coordinamento pubblico-privato fondato su selezione settoriale, disciplina finanziaria e orientamento *all'export*.

dell'Industria (MITI), istituito nel 1949, che divenne il principale regista della politica economica giapponese. Il MITI coordinava le politiche settoriali, selezionava i settori strategici su cui concentrare risorse e investimenti, favoriva le esportazioni e regolava l'accesso al credito per le imprese ritenute chiave per la crescita del paese. La sua azione combinava incentivi fiscali, finanziamenti privilegiati e orientamento tecnologico, che permetteva di indirizzare le scelte delle imprese senza ricorrere a una pianificazione centralizzata rigida⁶³.

Questo approccio contribuì da una crescita economica straordinaria, conosciuta come il “miracolo economico giapponese”: il PIL crebbe a tassi medi annui superiori al 9%, le esportazioni industriali aumentarono rapidamente ed il Paese divenne *leader* mondiale nei settori dell'elettronica e della siderurgia⁶⁴.

La combinazione di disciplina statale, coordinamento settoriale e innovazione tecnologica rese il Giappone un modello di riferimento per le nazioni che tentavano di conciliare sviluppo industriale e competitività internazionale⁶⁵.

Il modello MITI-Giappone dimostrò che uno Stato strategico forte e lungimirante può intervenire efficacemente nell'economia senza soffocare la dinamica di mercato, promuovendo allo stesso tempo crescita, innovazione e inserimento competitivo sui mercati globali.

Questo approccio fu uno dei primi modelli di capitalismo orientato alla strategia industriale, anticipando molte delle pratiche che in seguito sarebbero state adottate in altre

⁶³ Ivi, con particolare riferimento all'analisi del ruolo delle agenzie statali giapponesi nella definizione delle priorità industriali e nell'allocazione del credito, attraverso strumenti indiretti piuttosto che pianificazione centralizzata rigida.

⁶⁴ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, sez. 5, dove l'esperienza dell'Asia orientale – inclusa quella giapponese – viene riletta alla luce di evidenze empiriche recenti che mostrano l'impatto di politiche settoriali mirate sulla trasformazione strutturale.

⁶⁵ R. Wade, op. cit., che sottolinea come il successo giapponese non sia riconducibile a *laissez-faire*, bensì a un equilibrio tra disciplina statale e incentivi di mercato.

economie asiatiche emergenti, come Corea del Sud e Taiwan, e mettendo le basi per le questioni contemporanee sulla pianificazione e il sostegno pubblico ai settori strategici⁶⁶.

4.2. 1980–2000: l’ascesa delle “Tigri asiatiche”.

Nel periodo compreso tra il 1980 e il 2000, l’Asia orientale ha vissuto un momento di grande trasformazione economica, caratterizzata dall’emergere di alcune economie come vere e proprie protagoniste della crescita globale: le c.dd. “Tigri asiatiche”, ossia Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong e Singapore⁶⁷.

Questi Paesi riuscirono a coniugare un rapido sviluppo industriale con strategie di apertura commerciale e intervento statale mirato, imponendosi come modelli esemplari per le economie emergenti⁶⁸.

Il contesto regionale era caratterizzato da forti squilibri: mentre Giappone e le Tigri consolidavano la propria competitività tecnologica e industriale, molte altre economie, soprattutto a sud e sud-est, erano ancora soprattutto agricole e dipendenti dall’importazione di capitali e tecnologia dall’estero⁶⁹.

Le Tigri asiatiche si distinsero per una crescita media annua del PIL superiore al

⁶⁶ Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., per il collegamento tra modelli storici di politica industriale asiatica e la contemporanea rivalutazione dell’intervento pubblico selettivo nelle economie avanzate.

⁶⁷ R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, op. cit., che analizza in dettaglio il modello di sviluppo delle economie dell’Asia orientale, evidenziando il ruolo centrale dello Stato nella selezione dei settori strategici e nel coordinamento finanziario.

⁶⁸ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, sez. 5, dove l’esperienza dell’Asia orientale viene riletta alla luce della nuova letteratura empirica, mostrando come l’industrializzazione orientata *all’export* sia stata sostenuta da interventi pubblici selettivi.

⁶⁹ Wade, op. cit., che sottolinea le differenze strutturali tra le economie “*developmental state*” e quelle rimaste dipendenti da specializzazioni primarie o da importazioni di tecnologia.

6%, promossa da politiche di industrializzazione orientata all'*export*. I governi adottarono una strategia combinata di pianificazione industriale e sostegno pubblico mirato, selezionando settori strategici — come elettronica, tessile, automobili e chimica — e promuovendo l'innovazione tecnologica. Il supporto statale si tradusse in incentivi fiscali, finanziamenti agevolati, protezione selettiva dei mercati interni e coordinamento tra grandi conglomerati industriali, banche e istituzioni pubbliche⁷⁰. Contemporaneamente, grazie a forti investimenti nell'istruzione e nella formazione, si sviluppò una manodopera qualificata capace di sostenere la rapida crescita industriale e rendere il sistema produttivo competitivo a livello globale⁷¹.

Il successo delle Tigri asiatiche fu anche agevolato da un contesto economico regionale favorevole. La stabilità politica, la sicurezza degli investimenti, l'accesso a mercati internazionali in espansione e la crescente domanda globale di prodotti manifatturieri permisero a queste economie di attrarre capitali esteri e tecnologie avanzate. L'apertura commerciale e la forte integrazione nelle catene globali del valore furono elementi chiave per il loro inserimento competitivo nel mercato mondiale⁷².

Il fulmineo sviluppo delle Tigri asiatiche non bastò a metterle al riparo dalle loro fragilità di fondo. Dietro l'ascesa industriale scintillante si nascondeva un'economia sbilanciata, troppo dipendente dalle esportazioni e quindi vulnerabile agli umori del mercato globale. Tutto questo divenne palese nel 1997: la crisi mise a nudo l'instabilità dei sistemi finanziari e mostrò quanto ancora mancasse un vero coordinamento macroeconomico⁷³.

⁷⁰ Ivi, per l'analisi dei meccanismi di credito diretto, protezione selettiva e disciplina reciproca tra Stato e conglomerati industriali (Chaebol in Corea, gruppi industriali a Taiwan).

⁷¹ Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., che evidenzia il ruolo complementare di capitale umano e politiche industriali nel processo di trasformazione strutturale.

⁷² Wade, op. cit., con riferimento all'inserimento competitivo delle economie asiatiche nelle catene globali del valore attraverso una strategia *export-led*.

⁷³ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, op. cit., che discute le vulnerabilità macro-finanziarie delle economie fortemente integrate nei mercati globali, con riferimento alla crisi asiatica del 1997.

Nonostante queste criticità, l'abilità nell'adattarsi e la solidità delle politiche industriali permisero però una rapida ripresa e consolidarono la reputazione delle Tigri asiatiche come esempi di capitalismo di Stato efficace e orientato all'innovazione⁷⁴.

In sintesi, tra il 1980 e il 2000, le Tigri asiatiche hanno incarnato un esempio di sviluppo fondato su pianificazione strategica, intervento statale mirato, investimento in capitale umano e apertura al commercio globale. Questo modello ha evidenziato che un equilibrio tra intervento pubblico e dinamiche di mercato può accelerare il *catching-up* economico, trasformando economie precedentemente periferiche in attori centrali del sistema industriale globale⁷⁵. Oggi questi esempi sono un elemento fondamentale per capire le strategie di crescita e l'evoluzione della moderna economia asiatica.

4.3. 2000–oggi: La Cina e il capitalismo di Stato globale.

Dagli anni Duemila, la Cina si è imposta come il principale esempio di capitalismo di Stato su scala globale, emergendo come seconda potenza economica mondiale e consolidando un modello di sviluppo che include controllo statale, apertura commerciale e innovazione tecnologica⁷⁶.

Questo percorso, in continuità con le riforme iniziate negli anni '80 e '90, mostra una gestione più centralizzata e strategica dell'economia: lo Stato mantiene il controllo diretto non solo su settori chiave e infrastrutture critiche, ma anche su grandi imprese pubbliche e sul sistema finanziario, garantendo un coordinamento che differenzia il

⁷⁴ Ivi, sez. 5, che mostra come, nonostante la crisi, le strutture industriali create attraverso politiche pubbliche selettive abbiano consentito un recupero relativamente rapido.

⁷⁵ Ivi, per la tesi secondo cui *l'industrial policy* può favorire il *catching-up* economico quando combinata con apertura commerciale e disciplina macroeconomica.

⁷⁶ WTO, *Trade Policy Review – China, 2024*, sezz. 1 e 3, che documenta la crescita economica cinese, il ruolo delle imprese pubbliche e la centralità delle politiche industriali e degli strumenti di sostegno statale nei settori strategici.

modello cinese dai modelli neoliberalisti occidentali⁷⁷.

Il modello di sviluppo cinese si è imposto seguendo una traiettoria rapida, quasi vertiginosa, nella trasformazione di settori cruciali: energia, trasporti, tecnologia, manifattura avanzata. Tutto, però, sotto l'occhio vigile dello Stato, che non si è limitato a indirizzare, ma ha sostenuto apertamente le imprese con incentivi mirati, credito facile, ed uno scudo contro la concorrenza straniera⁷⁸.

Al tempo stesso, la Cina ha saputo tuffarsi con decisione nel commercio internazionale, attirando capitali e investitori. Questo doppio movimento (interno e verso l'esterno) ha finito per consacrarla come grande potenza esportatrice e perno vitale nelle catene globali del valore⁷⁹.

Il contesto internazionale, più che un semplice sfondo, è stato un fattore decisivo di quella crescita. Tra la spinta della globalizzazione, l'emergere di nuovi mercati e la fame mondiale di beni industriali e tecnologici, si sono aperti spiragli inattesi. La Cina li ha colti con lucidità, muovendosi tra l'apertura economica e una pianificazione che non lasciava molto al caso. Questo equilibrio tra dinamiche di mercato e intervento statale è alla base del concetto di "capitalismo di Stato globale", che non solo mira alla crescita economica interna, ma anche alla proiezione del potere economico e politico della Cina nel sistema internazionale⁸⁰, ridefinendo la competizione globale e le gerarchie industriali mondiali.

⁷⁷ B. Naughton, *The Chinese Economy*, 2018, che analizza la continuità tra le riforme di mercato avviate negli anni '80 e il rafforzamento del coordinamento statale sotto la *leadership* successiva, evidenziando il ruolo dominante delle SOEs e del sistema finanziario controllato dallo Stato.

⁷⁸ WTO, *Trade Policy Review – China*, op. cit., in particolare le sezioni relative agli incentivi pubblici, ai *Government Guidance Funds* e al sostegno ai settori manifatturieri e tecnologici.

⁷⁹ B. Naughton, op. cit., per l'analisi dell'integrazione della Cina nelle catene globali del valore e della sua trasformazione in potenza esportatrice.

⁸⁰ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, che evidenzia come la politica industriale cinese rappresenti un esempio contemporaneo di intervento pubblico volto alla trasformazione strutturale e alla competizione sistemica.

Negli ultimi vent'anni, la Cina è diventata *leader* in settori ad alta tecnologia, infrastrutture digitali, energie rinnovabili e intelligenza artificiale. Programmi come Made in China 2025 e iniziative internazionali come la “Belt and Road Initiative” mostrano una strategia a lungo termine volta a consolidare l’influenza globale del Paese, garantendo al tempo stesso sicurezza economica interna e competitività internazionale⁸¹.

La pianificazione statale si accompagna a un sistema di regolazioni e incentivi che mantiene il mercato competitivo, ma guidato da priorità nazionali strategiche, confermando la capacità della Cina di conciliare crescita e controllo pubblico⁸².

In sintesi, dal 2000 a oggi la Cina è arrivata ad incarnare una nuova forma di capitalismo, nel quale lo Stato strategico, le imprese pubbliche e il mercato globale operano insieme per ottenere obiettivi di sviluppo, innovazione e influenza internazionale⁸³.

Questo modello dimostra che un forte intervento pubblico può essere compatibile con piena integrazione nei mercati mondiali, *leadership* tecnologica e industriale, e capacità di influenzare gli equilibri economici globali, ponendo la Cina come esempio per le politiche industriali del XXI secolo e come attore centrale della nuova competizione globale⁸⁴.

⁸¹ *Made in China 2025; Belt and Road Initiative*, White Papers, che illustrano gli obiettivi strategici di lungo periodo della pianificazione industriale e della proiezione internazionale cinese.

⁸² WTO, *Trade Policy Review – China*, op. cit., per il quadro normativo e regolatorio che disciplina la competizione interna pur mantenendo priorità industriali nazionali.

⁸³ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, op. cit., che interpreta il capitalismo di Stato contemporaneo come forma evoluta di politica industriale in economie integrate globalmente.

⁸⁴ Ivi, per la tesi secondo cui l’intervento pubblico selettivo non è incompatibile con l’integrazione internazionale, ma può rafforzare la posizione competitiva di uno Stato nel sistema economico globale.

5. Conclusioni.

Il percorso storico-economico analizzato fin qui mostra come, nel periodo post Seconda Guerra Mondiale, la formazione delle società strategiche sia stata strettamente legata all'evoluzione delle teorie economiche e al ruolo attivo dello Stato nella gestione e nello sviluppo industriale⁸⁵.

In Europa, il keynesismo ha legittimato interventi pubblici mirati, favorendo la ricostruzione e la concentrazione di risorse in imprese capaci di sostenere la crescita e la competitività internazionale⁸⁶. La crisi petrolifera degli anni '70 e l'arrivo del neoliberismo hanno invece introdotto limiti all'intervento pubblico, pur senza eliminare del tutto il sostegno a settori strategici in diversi Paesi, come dimostrato dai casi italiano e francese⁸⁷.

L'esperienza americana del cosiddetto *Military Keynesianism* mostra come la cooperazione stretta tra governo e aziende strategiche abbia consolidato il primato industriale del Paese a livello globale⁸⁸. Successivamente, il neoliberismo e la *deregulation* hanno spostato l'asse verso un'economia più orientata al mercato, accentuando l'apertura internazionale e la competizione, ma evidenziando anche le

⁸⁵ R. Juhász, N. J. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, 2023, ove si dimostra come l'intervento pubblico selettivo abbia costituito una costante storica delle economie avanzate e non un'eccezione.

⁸⁶ T. Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, op. cit., per l'analisi del compromesso keynesiano europeo e della sua funzione nella ricostruzione e modernizzazione industriale.

⁸⁷ J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, op. cit., che ricostruisce la transizione dal paradigma keynesiano alla disciplina macroeconomica e alla liberalizzazione negli anni Settanta e Ottanta.

⁸⁸ C. S. Maier, *The Making of "Pax Americana"*, op. cit., per il ruolo della sinergia tra Stato, difesa e industria nella costruzione dell'egemonia economica statunitense.

fragilità di un sistema eccessivamente dipendente dai mercati finanziari globali⁸⁹.

La crisi economica del 2008 ha condotto a un ritorno alla politica industriale strategica, con interventi mirati volti a sostenere settori chiave e promuovere innovazione tecnologica e competitività globale⁹⁰.

L'Asia, con il modello giapponese del MITI, le Tigri asiatiche e la Cina contemporanea, dimostra come pianificazione strategica, coordinamento statale e sostegno mirato alle imprese possano accelerare lo sviluppo industriale e trasformare economie periferiche in attori globali⁹¹. L'esperienza della Cina dimostra che l'integrazione tra guida pubblica, apertura ai mercati internazionali e sviluppo tecnologico può costituire una nuova formula di successo nella competizione economica moderna⁹².

Nel complesso, l'analisi comparata di Europa, USA e Asia mostra come, dal dopoguerra, l'economia abbia risentito di una combinazione di fattori: intervento statale selettivo, investimenti in settori strategici, coordinamento tra pubblico e privato, adattamento alle condizioni internazionali e capacità di innovazione tecnologica, che nel corso degli anni hanno creato il mercato a cui oggi siamo abituati⁹³.

L'evoluzione storica dimostra la natura ciclica della relazione tra Stato e mercato: dal keynesismo al neoliberismo, fino alla riscoperta odierna di un ruolo pubblico strategico, emerge la consapevolezza che la competitività globale richiede una cooperazione tra dinamiche di mercato e azione pubblica mirata, capace di promuovere lo

⁸⁹ A. Tooze, op. cit., per l'analisi delle fragilità strutturali accumulate nel periodo di deregolamentazione finanziaria e globalizzazione.

⁹⁰ *The American Recovery and Reinvestment Act of 2009* ; nonché Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., sul ritorno della politica industriale nelle economie avanzate dopo il 2008.

⁹¹ R. Wade, *Governing the Market*, op. cit., per l'analisi del modello asiatico di *developmental state*; Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., per la rilettura empirica delle politiche industriali asiatiche.

⁹² WTO, *Trade Policy Review – China, 2024; Made in China 2025*, che illustrano la strategia di lungo periodo della pianificazione industriale cinese.

⁹³ Juhász–Lane–Rodrik, op. cit., per l'idea che la combinazione di mercato e intervento pubblico selettivo sia stata centrale nei processi di trasformazione strutturale.

sviluppo, la sovranità economica e l'influenza internazionale degli Stati⁹⁴.

Questa sintesi storica mette dunque le fondamenta per capire come le politiche industriali moderne, le strategie di sviluppo e la governance economica dei grandi attori globali derivino da esperienze pluridecennali, in cui l'unione di visione strategica, innovazione e intervento pubblico selettivo si confermano elementi centrali nella formazione e nel consolidamento delle imprese leader di settori⁹⁵.

⁹⁴ J. Williamson, op. cit., per il confronto tra le diverse fasi del rapporto Stato-mercato nel secondo dopoguerra.

⁹⁵ Juhász-Lane-Rodrik, op. cit., che evidenzia come la politica industriale contemporanea si fondi su esperienze storiche cumulative e su un'evoluzione istituzionale di lungo periodo.

CAPITOLO II

IL MODELLO ITALIANO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI E LA COSTRUZIONE DEI CAMPIONI NAZIONALI

1. Il Ministero delle Partecipazioni Statali e la nascita dello Stato imprenditore.

1.1. Origine e funzione del Ministero delle Partecipazioni Statali.

L'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali, avvenuta con la legge 22 ottobre 1956, n. 1589⁹⁶, rappresenta uno dei passaggi più significativi nel processo di consolidamento dello Stato imprenditore nell'ordinamento italiano. Essa si colloca in una fase storica nella quale l'intervento pubblico nell'economia aveva ormai assunto caratteri strutturali e permanenti, rendendo inadeguati gli strumenti tradizionali di coordinamento amministrativo e politico fino ad allora utilizzati. La nascita del Ministero risponde, infatti, all'esigenza di conferire unità, stabilità e coerenza a un sistema di partecipazioni statali che, già all'inizio degli anni '50, aveva raggiunto dimensioni tali da incidere in modo determinante sull'assetto produttivo nazionale.

Per comprendere appieno la ratio dell'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali è necessario partire dall'evoluzione storica dell'intervento pubblico nell'economia italiana. Già a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, con la creazione dell'IRI nel 1933 e con la sua successiva trasformazione in ente permanente nel 1937, lo Stato aveva assunto un ruolo diretto nella gestione di ampi settori industriali e finanziari, dapprima giustificato dalla necessità di contingentare la crisi del sistema bancario e

⁹⁶ L. Anselmi, *Partecipazioni statali. Un ministero da abolire*, Einaudi, Torino, 1991, capp. I-II, ove si ricostruisce criticamente la genesi del Ministero delle Partecipazioni Statali, evidenziando come la sua istituzione risponda all'esigenza di superare la frammentazione dei centri decisionali e di concentrare in un unico dicastero la funzione di indirizzo dell'azionariato pubblico.

industriale, e poi evolutosi come strumento ordinario di politica economica. Tale ruolo, lungi dall'esaurirsi con la caduta del regime fascista, venne infatti confermato e rafforzato nel secondo dopoguerra, anche alla luce delle esigenze di ricostruzione materiale, di stabilizzazione economica e di modernizzazione dell'apparato produttivo⁹⁷.

Nel periodo repubblicano, il sistema delle partecipazioni statali si sviluppò secondo una logica piramidale, fondata su grandi enti pubblici economici con funzione di *holding* finanziaria⁹⁸, quali, oltre all'IRI, l'ENI e, successivamente, l'EFIM. Questi enti detenevano direttamente o indirettamente le partecipazioni azionarie nelle società operative e ne influenzavano l'attività tramite l'esercizio dei diritti sociali, in particolare attraverso il voto assembleare e la nomina degli organi amministrativi. Tuttavia, fino alla metà degli anni Cinquanta, il controllo politico su tali enti risultava fortemente frammentato, essendo ripartito tra diversi ministeri e organi dell'esecutivo, il che ha avuto come conseguenza degli evidenti problemi di coordinamento e di indirizzo unitario.

La legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali interviene proprio per superare questa frammentazione, concentrando in un unico dicastero le funzioni di vigilanza, indirizzo e coordinamento del complesso delle partecipazioni statali. Il nuovo Ministero riunisce infatti i compiti e le attribuzioni che in precedenza facevano capo ad altri ministeri e a organi collegiali dell'esecutivo, assumendo così il ruolo di referente politico unitario degli enti di gestione delle partecipazioni statali.

Da un punto di vista giuridico-istituzionale, il Ministero delle Partecipazioni Statali non si configura come un organo di gestione diretta delle imprese pubbliche, che continuano a operare secondo modelli organizzativi e forme giuridiche privatistiche. La

⁹⁷ M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, in *Il Politico*, 2017, pp. 239 ss., ove si sottolinea come, nel secondo dopoguerra, l'impresa pubblica venga progressivamente concepita non più come strumento emergenziale di salvataggio, ma come leva strutturale di modernizzazione industriale e di stabilizzazione macroeconomica.

⁹⁸ B. Ghelardi, *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, Università di Pisa, 2015, ove si evidenzia la configurazione piramidale del sistema delle partecipazioni statali, fondato su enti pubblici economici con funzione di holding finanziaria, e si ricostruisce il ruolo di tali enti nel coordinamento delle società operative.

sua funzione è piuttosto quella di assicurare un indirizzo strategico complessivo, nel rispetto della separazione formale tra sfera politica e sfera imprenditoriale⁹⁹. In tal senso, il Ministero agisce come punto di raccordo politico-societario, orientando l'attività degli enti senza inserirsi direttamente nella gestione quotidiana delle società operative.

Questa configurazione è figlia di una precisa scelta del legislatore, volta a preservare l'autonomia formale delle imprese partecipate, evitando una loro riconduzione diretta nell'ambito dell'amministrazione pubblica in senso stretto, ma consentendo al tempo stesso allo Stato di esercitare un controllo sostanziale sull'apparato produttivo pubblico, attraverso strumenti tipici del diritto societario e mediante l'azionariato pubblico. Il Ministero delle Partecipazioni Statali diviene così l'espressione istituzionale di uno Stato che non si limita più a fissare le regole del mercato, ma partecipa attivamente come soggetto economico, assumendo il ruolo di azionista di riferimento dei grandi gruppi industriali.

La dottrina ha sottolineato come l'istituzione del Ministero abbia segnato il definitivo superamento del modello dello Stato regolatore, inaugurando una fase nella quale lo Stato assume una funzione imprenditoriale stabile e consapevole. In questo nuovo assetto, l'intervento pubblico non si esaurisce nella correzione dei fallimenti del mercato, ma mira a orientare direttamente lo sviluppo economico, selezionando settori strategici e promuovendo la crescita di imprese ritenute essenziali per l'interesse nazionale.

Tra le funzioni del PPSS¹⁰⁰, risulta essere particolarmente significativa quella di garantire il coordinamento tra il sistema delle partecipazioni statali e gli altri strumenti di politica economica, quali i comitati interministeriali e, successivamente, le politiche di programmazione. Attraverso tale coordinamento, il Ministero contribuisce a integrare

⁹⁹ A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, in JUS, 2010, pp. 392-395, ove si analizza la progressiva ridefinizione del rapporto tra autonomia gestionale delle imprese partecipate e indirizzo politico, sottolineando come la forma societaria venga utilizzata quale strumento di mediazione tra interesse pubblico e logiche di mercato.

¹⁰⁰ Per "PPSS" si intende il Ministero delle Partecipazioni Statali, istituito con legge 22 ottobre 1956, n. 1589

l'azione delle imprese pubbliche all'interno di una più ampia strategia di sviluppo, evitando che le singole iniziative imprenditoriali si muovano in modo disorganico o contraddittorio rispetto agli obiettivi generali della politica economica nazionale.

Al tempo stesso, la concentrazione delle funzioni di indirizzo nel PPSS consente di rafforzare il controllo politico sull'operato degli enti di gestione, riducendo il rischio che questi ultimi si trasformino in centri di potere autonomi, svincolati dal circuito di responsabilità democratica. In tal modo, il Ministero svolge una funzione di legittimazione politica dell'intervento pubblico nell'economia, assicurando che l'esercizio dell'azionariato statale sia riconducibile a scelte di indirizzo effettivamente espresse a livello governativo.

Nonostante tali finalità, la distinzione tra autonomia formale delle imprese e direzione unitaria sostanziale, pur funzionale nella fase di espansione del sistema, apre la strada a possibili interferenze politiche nella gestione imprenditoriale, nonché a fenomeni di sovrapposizione tra obiettivi economici e finalità sociali¹⁰¹. Tuttavia, nella fase genetica del Ministero, prevale una valutazione positiva del suo ruolo, inteso come strumento indispensabile per garantire coerenza, razionalità e continuità all'azione dello Stato imprenditore nell'Italia del secondo dopoguerra.

Il ruolo del Ministero delle Partecipazioni Statali non può essere compreso appieno senza un'analisi del rapporto con l'Istituto per la Ricostruzione Industriale, che rappresenta non solo il principale ente di gestione delle partecipazioni pubbliche, ma anche il laboratorio storico e istituzionale nel quale si è formato il modello italiano di intervento pubblico nell'economia. L'IRI, infatti, costituisce il presupposto stesso dell'istituzione del Ministero, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello concettuale, poiché rende evidente l'esigenza di un centro politico unitario capace di governare un sistema industriale pubblico ormai strutturalmente inserito nel mercato.

¹⁰¹ A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, op. cit., pp. 396 ss., ove si mette in luce il rischio di interferenze politiche nella gestione imprenditoriale, quale effetto della tensione strutturale tra autonomia formale delle società partecipate e direzione sostanziale unitaria del gruppo pubblico.

Fin dalla sua trasformazione in ente permanente¹⁰² nel 1937, l'IRI aveva progressivamente abbandonato la funzione originaria di strumento temporaneo di salvataggio delle imprese in crisi, assumendo un ruolo stabile di *holding* finanziaria e industriale, chiamata a gestire partecipazioni in settori strategici dell'economia nazionale. Nel secondo dopoguerra, tale funzione viene non solo confermata, ma rafforzata, in quanto l'IRI si trova a operare in un contesto caratterizzato dalla necessità di ricostruzione industriale, di modernizzazione tecnologica e di riequilibrio territoriale. È proprio in questa fase che l'IRI si configura come il perno attorno al quale ruota l'intero sistema delle partecipazioni statali, concentrando sotto il proprio controllo una molteplicità di società operative formalmente privatistiche ma sostanzialmente orientate al perseguimento di finalità pubbliche.

Infatti, è proprio l'espansione dimensionale e funzionale dell'IRI che rende progressivamente evidente l'insufficienza di un assetto istituzionale nel quale il controllo politico sull'ente risulta frammentato e spesso affidato a meccanismi informali o a interventi episodici dell'esecutivo. La mancanza di un referente ministeriale unico rischiava di tradursi in una scarsa coerenza dell'indirizzo politico, nonché in una sovrapposizione di competenze tra diversi ministeri, con conseguenti difficoltà di coordinamento e di responsabilizzazione.

L'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali risponde, dunque, in larga misura, alla necessità di ricondurre l'azione dell'IRI e degli altri enti di gestione entro un quadro di indirizzo politico unitario, capace di conferire legittimazione democratica all'esercizio dell'azionariato pubblico. Il Ministero, infatti, si pone come interlocutore privilegiato dell'IRI, esercitando funzioni di vigilanza e indirizzo che non incidono direttamente sulla gestione operativa delle società partecipate, ma sono volte ad orientare

¹⁰² M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, op. cit., ove si ricostruisce il passaggio dell'IRI da ente temporaneo di risanamento del sistema bancario-industriale a soggetto stabile di intervento pubblico e di coordinamento settoriale.

le scelte strategiche complessive del gruppo, in coerenza con gli obiettivi della politica economica nazionale.

In questo assetto, l'IRI mantiene una formale autonomia gestionale, in ossequio alla sua qualificazione di ente pubblico economico. Tuttavia, tale autonomia risulta sostanzialmente incardinata all'interno di una direzione unitaria, espressa attraverso il PPSS, che assume il ruolo di "azionista pubblico di sistema". La funzione del Ministero non si esaurisce, pertanto, in un controllo meramente amministrativo, ma si estende alla definizione delle linee strategiche di sviluppo, alla selezione dei settori ritenuti prioritari e alla valutazione complessiva dell'impatto delle partecipazioni statali sull'economia nazionale.

È proprio in questo passaggio che si coglie il mutamento di paradigma dal modello dello Stato imprenditore in senso tradizionale a quello dello Stato azionista. Se nella fase originaria l'intervento pubblico si era caratterizzato per una gestione diretta o para-diretta delle imprese attraverso enti pubblici economici dotati di ampi poteri operativi, con l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali si afferma una concezione più mediata e sofisticata dell'azione pubblica nel mercato. Lo Stato non viene più ad identificarsi con l'impresa, ma con il soggetto che ne detiene il controllo attraverso strumenti societari¹⁰³, esercitando un'influenza decisiva sulle scelte strategiche senza assumere, almeno formalmente, la veste di imprenditore.

Questa evoluzione consente di preservare la forma privatistica delle società partecipate, favorendone l'inserimento nel mercato e la loro operatività secondo criteri di efficienza economica, pur mantenendo un saldo controllo pubblico sugli snodi decisionali fondamentali. Il diritto societario diventa, in questo senso, la tecnica privilegiata di

¹⁰³ G. Mellinato, *I custodi dello sviluppo. Manager IRI e cultura del lavoro 1957-1973*, in *Italia contemporanea*, n. 278 (2015), pp. 305-324, ove si evidenzia come il controllo societario esercitato dall'IRI si fondasse su strumenti di governance e cultura manageriale più che su poteri autoritativi diretti.

intervento dello Stato nell'economia, sostituendo progressivamente gli strumenti autoritativi e amministrativi con meccanismi di controllo azionario e di governance.

Il rapporto tra Ministero delle Partecipazioni Statali e IRI rappresenta un modello paradigmatico dello Stato azionista, nel quale la funzione pubblica si esprime non attraverso l'imposizione di comandi, bensì mediante l'esercizio dei diritti dell'azionista, la nomina degli organi di vertice e l'orientamento delle strategie industriali. Tale modello consente allo Stato di perseguire obiettivi di interesse generale - quali lo sviluppo industriale, la sicurezza degli approvvigionamenti e la tutela dell'occupazione -, senza rinunciare alla flessibilità e alla razionalità economica proprie di un'impresa.

L'assetto delineato dal Ministero delle Partecipazioni Statali accentua la centralità della definizione delle scelte industriali pubbliche, poiché concentra in un unico dicastero la responsabilità dell'indirizzo complessivo del sistema delle partecipazioni. Il che contribuisce a rafforzare il carattere strategico dell'azionariato pubblico, ma contemporaneamente apre la strada a potenziali tensioni tra autonomia imprenditoriale e indirizzo politico, destinate a emergere con maggiore evidenza negli anni '90, a ridosso del periodo di crisi di questo modello.

In questa prospettiva, il Ministero delle Partecipazioni Statali può essere letto come l'istituzione che sancisce il definitivo ingresso dello Stato italiano in una dimensione di capitalismo pubblico maturo, nel quale l'intervento nell'economia non è più episodico né emergenziale, ma strutturato, consapevole e fondato sull'uso sistematico degli strumenti societari. L'IRI, da parte sua, si configura come il braccio operativo di questo nuovo modello, incarnando una forma di impresa pubblica che, pur operando secondo regole privatistiche, resta saldamente inserita in una strategia di interesse nazionale .

Alla luce di quanto osservato, l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali e il consolidamento del ruolo dell'IRI come principale ente di gestione delle partecipazioni pubbliche segnano il compimento di un processo di trasformazione profonda delle modalità di intervento dello Stato nell'economia. Attraverso il Ministero, lo Stato non solo razionalizza e centralizza il controllo politico su un sistema industriale

pubblico ormai strutturale, ma ridefinisce la propria posizione nel mercato, abbandonando progressivamente le forme tradizionali di intervento diretto per adottare strumenti più aderenti alla logica societaria.

In questo assetto, lo Stato non si presenta più come imprenditore in senso immediato, né come gestore operativo delle attività produttive, bensì come soggetto che esercita il proprio potere economico, prevalentemente attraverso la titolarità delle partecipazioni azionarie e il controllo delle strutture di governance. Il PPSS diviene così il luogo istituzionale nel quale si concentra la funzione di indirizzo dell'azionista pubblico, mentre l'IRI e gli altri enti di gestione operano come articolazioni tecnico-imprenditoriali incaricate di tradurre tale indirizzo in scelte industriali concrete.

Il passaggio dallo Stato imprenditore allo Stato azionista non implica, tuttavia, una riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, bensì una sua trasformazione qualitativa. La presenza dello Stato nel mercato resta ampia e pervasiva, ma si esprime attraverso meccanismi formalmente privatistici, che consentono di conciliare l'esercizio di un controllo sostanziale con il mantenimento dell'autonomia sia giuridica che operativa delle imprese partecipate. In questa prospettiva, il diritto societario assume un ruolo centrale quale tecnica di mediazione tra interesse pubblico e logiche di mercato.

Il modello delineato dal sistema delle partecipazioni statali, così come riorganizzato a partire dalla metà degli anni Cinquanta, si fonda dunque su una separazione solo apparente tra sfera politica e sfera imprenditoriale. Se, da un lato, le società partecipate continuano a operare secondo le regole del diritto comune e del mercato, dall'altro l'indirizzo strategico complessivo resta saldamente ancorato alle scelte del potere pubblico, che si manifestano attraverso l'esercizio dei diritti dell'azionista, la nomina degli organi apicali e la definizione delle priorità di politica industriale.

In tale contesto, è proprio questa ambivalenza, tra autonomia formale e controllo sostanziale, a costituire il tratto distintivo del modello italiano delle partecipazioni statali

e a porre le basi per le successive riflessioni sull'architettura del gruppo pubblico e sulle logiche che ne hanno guidato l'azione.¹⁰⁴

1.2. Il superamento dello Stato regolatore: dallo Stato arbitro allo Stato azionista.

L'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali si inserisce all'interno di una trasformazione più ampia e profonda del ruolo dello Stato nell'economia, che segna il progressivo superamento del modello dello Stato regolatore in favore di una configurazione nella quale il potere pubblico assume direttamente la veste di soggetto economico.

Il paradigma dello Stato arbitro, tipico della tradizione liberale, era fondato sull'idea che l'intervento pubblico dovesse limitarsi alla predisposizione delle regole del mercato e alla correzione delle sue disfunzioni più evidenti, lasciando all'iniziativa privata il compito di guidare lo sviluppo economico¹⁰⁵. Tale modello, però, si rivela strutturalmente inadeguato nel contesto italiano del secondo dopoguerra, caratterizzato da una base industriale fragile, da un'insufficiente accumulazione di capitale privato e da una forte, se non assoluta, dipendenza da settori ad alta intensità di investimento e di rilevanza strategica.

Già negli anni della ricostruzione emerge con chiarezza come la sola funzione regolatoria non sia effettivamente in grado di sostenere i processi di modernizzazione

¹⁰⁴ M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, op. cit.; A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, op. cit., pp. 396 ss., ove si sottolinea come il modello italiano delle partecipazioni statali realizzi una separazione solo apparente tra sfera politica e sfera imprenditoriale, fondando l'intervento pubblico sull'uso sistematico degli strumenti societari.

¹⁰⁵ Sul paradigma dello Stato regolatore e sui suoi limiti nel contesto dell'economia italiana del secondo dopoguerra, v. M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, op. cit., ove si evidenzia come la sola funzione regolatoria risultasse insufficiente a sostenere processi di modernizzazione industriale e riequilibrio territoriale.

industriale e di riequilibrio territoriale che il Paese si trova ad affrontare. L'azione pubblica non può limitarsi a disciplinare il mercato dall'esterno, in quanto esso stesso risulta incapace di generare autonomamente le condizioni per uno sviluppo equilibrato e di lungo periodo. In questo senso, l'esperienza italiana mostra una precoce crisi del modello dello Stato regolatore, ben prima che tale crisi venga teorizzata sul piano dottrinale, inducendo il legislatore e la classe dirigente a sperimentare forme di intervento diretto nell'economia¹⁰⁶.

Il passaggio verso lo Stato imprenditore, e successivamente verso lo Stato azionista, non si configura dunque come una deviazione rispetto al modello liberale, bensì come una risposta funzionale alla struttura dell'economia italiana. Attraverso la partecipazione diretta al capitale delle imprese, lo Stato assume il ruolo di promotore e coordinatore dello sviluppo industriale, intervenendo nei settori ritenuti strategici e sostenendo la crescita dimensionale delle imprese laddove il capitale privato risulta insufficiente o riluttante¹⁰⁷. In tale prospettiva, l'azionariato pubblico diviene uno strumento ordinario di politica economica, volto non tanto a sostituire il mercato, quanto a orientarne l'evoluzione.

A differenza di altre esperienze europee, tuttavia, l'intervento pubblico italiano non si realizza prevalentemente attraverso modelli di gestione amministrativa diretta, bensì mediante l'utilizzo sistematico della forma societaria di diritto comune. Le imprese a partecipazione statale vengono organizzate come società di capitali, soggette formalmente alle regole del mercato e di diritto privato, pur restando sostanzialmente

¹⁰⁶ Per una ricostruzione storico-giuridica della crisi del paradigma regolatorio e dell'emersione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia, v. B. Ghelardi, *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, op. cit., ove si analizza il progressivo affermarsi dello Stato imprenditore quale risposta strutturale alle carenze del mercato.

¹⁰⁷ M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, op. cit., ove si sostiene che la partecipazione statale al capitale delle imprese rappresenti uno strumento ordinario di politica industriale, volto a integrare e orientare il mercato più che a sostituirlo.

inserite in una strategia pubblica di indirizzo e coordinamento¹⁰⁸. Questa scelta consente di conciliare, sul piano teorico, l'efficienza dell'organizzazione imprenditoriale con il perseguimento di finalità pubbliche, evitando una burocratizzazione dell'attività economica e preservando margini di autonomia gestionale.

È in questo quadro che si afferma progressivamente la figura dello Stato azionista, distinta sia dallo Stato regolatore sia dallo Stato imprenditore in senso stretto. Lo Stato non si identifica più con l'impresa, né ne assume direttamente la gestione operativa, ma esercita la propria influenza attraverso la titolarità delle partecipazioni e l'utilizzo degli strumenti di governance societaria. Il controllo azionario consente di incidere sulle decisioni strategiche fondamentali - quali gli investimenti, le aggregazioni, le scelte di settore -, senza ricorrere a comandi autoritativi o a interventi normativi puntuali¹⁰⁹. In tal modo, l'intervento pubblico si sposta dall'esterno all'interno del mercato, assumendo una forma più flessibile e meno visibile, ma non per questo meno incisiva.

Con questo cambio di paradigma, la funzione normativa di regolazione risulta svolgere un ruolo essenziale nel definire il perimetro entro cui l'azione dell'azionista pubblico può dispiegarsi. Ciò che muta è il baricentro dell'intervento: dalla regolazione generale e astratta dei mercati si passa a una presenza selettiva e mirata, fondata sulla proprietà e sul controllo societario. Uno slittamento che consente allo Stato di perseguire obiettivi di politica industriale in modo più diretto ed efficace, adattando le proprie strategie alle specificità dei singoli settori e delle singole imprese¹¹⁰.

¹⁰⁸ A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, op. cit., pp. 396 ss., ove si ricostruisce il ricorso sistematico alla forma societaria privatistica nell'esperienza delle partecipazioni statali italiane, evidenziandone la funzione di depoliticizzazione formale dell'intervento pubblico.

¹⁰⁹ G. Mellinato, *I custodi dello sviluppo*, op. cit., capp. II-III, ove si approfondisce la nozione di Stato azionista e la modalità di intervento pubblico "dall'interno" del mercato attraverso strumenti di governance e cultura manageriale.

¹¹⁰ L. Anselmi, *Partecipazioni statali. Un ministero da abolire*, op. cit., capp. I-II, ove si evidenzia il mutamento del baricentro dell'intervento pubblico dalla regolazione generale dei mercati al controllo proprietario e alla gestione strategica delle imprese.

Il Ministero delle Partecipazioni Statali si colloca esattamente in questo snodo evolutivo, rappresentando l'istituzione attraverso cui lo Stato azionista viene dotato di una sede politica unitaria. In questo senso, il Ministero contribuisce a stabilizzare il passaggio dallo Stato regolatore allo Stato azionista, offrendo una cornice istituzionale entro cui l'intervento pubblico nell'economia può assumere carattere sistemico e non meramente contingente¹¹¹.

L'esperienza delle partecipazioni statali mostra, così, come il superamento dello Stato regolatore non coincida con una negazione del mercato, bensì con la sua integrazione all'interno di una strategia pubblica di sviluppo. È su queste basi, infatti, che si sviluppa l'architettura dell'IRI come *holding* pubblica, chiamata a tradurre in termini organizzativi e societari la logica dello Stato azionista e a rendere operativa una direzione unitaria del sistema delle partecipazioni statali¹¹².

1.3. Partecipazioni statali e diritto societario: una lettura privatistica del fenomeno.

Il superamento del modello dello Stato regolatore e l'affermazione dello Stato azionista trovano la loro piena compiutezza giuridica nella scelta di utilizzare il diritto societario come tecnica ordinaria di intervento pubblico nell'economia. Il sistema delle partecipazioni statali italiane si caratterizza, infatti, per un tratto distintivo che lo differenzia sia dalle forme tradizionali di amministrazione diretta, sia dalle esperienze di nazionalizzazione in senso proprio: la decisione di collocare l'intervento pubblico entro

¹¹¹B. Ghelardi, *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, op. cit., ove si sottolinea il ruolo del Ministero delle Partecipazioni Statali quale sede politica unitaria dell'azionariato pubblico, funzionale alla stabilizzazione del modello dello Stato azionista.

¹¹²A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, op. cit., ove si evidenzia il raccordo tra struttura holding dell'IRI e logica dello Stato azionista, inteso come soggetto che esercita poteri economici prevalentemente attraverso strumenti societari.

schemi privatistici, facendo della società di capitali lo strumento privilegiato di azione economica dello Stato¹¹³.

Questa opzione non risulta essere un mero espediente formale, né può essere ridotta a una scelta di convenienza organizzativa. Al contrario, essa riflette una precisa impostazione teorica e istituzionale, secondo cui l'interesse pubblico può essere perseguito efficacemente anche attraverso istituti del diritto privato, purché opportunamente orientati e inseriti in un quadro di indirizzo politico unitario. In tale prospettiva, le partecipazioni statali non rappresentano un'anomalia rispetto all'ordinamento societario, bensì una sua applicazione peculiare, nella quale la causa dell'impresa resta economica, mentre la finalizzazione dell'attività assume una dimensione pubblica¹¹⁴.

La società a partecipazione statale si presenta, dunque, come un soggetto formalmente identico alle società private, disciplinato dalle norme del Codice civile e operante sul mercato secondo logiche concorrenziali, ma sostanzialmente inserito in una strategia pubblica di sviluppo. Questa duplicità - autonomia giuridica e controllo pubblico - costituisce il nucleo problematico del fenomeno e, al contempo, la sua principale cifra sistemica. Il diritto societario consente allo Stato di esercitare un controllo stabile e penetrante sulle imprese senza ricorrere a strumenti autoritativi, preservando la flessibilità e l'efficienza tipiche dell'organizzazione imprenditoriale¹¹⁵.

¹¹³ M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, in *Il Politico*, 2017, pp. 237 ss.

¹¹⁴ B. Ghelardi, *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, Università di Pisa, 2015, ove si evidenzia come la società a partecipazione pubblica rappresenti un'applicazione peculiare del diritto societario comune, nella quale la causa dell'impresa resta economica ma l'indirizzo dell'attività viene funzionalizzato al perseguimento di finalità pubbliche.

¹¹⁵ A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, in *JUS*, 2010, pp. 389 ss., ove si analizza il ricorso sistematico agli strumenti del diritto societario quale tecnica di mediazione tra autonomia imprenditoriale e indirizzo politico, sottolineando come la forma privatistica consenta allo Stato di esercitare un controllo sostanziale senza ricorrere a poteri autoritativi diretti.

La lettura privatistica delle partecipazioni statali emerge con particolare evidenza se si considera la struttura dei rapporti tra ente pubblico azionista e società partecipata. Lo Stato, per il tramite degli enti di gestione e del Ministero delle Partecipazioni Statali, non interviene come autorità regolatoria esterna, bensì come soggetto titolare di diritti sociali, esercitando le prerogative proprie dell'azionista. L'influenza pubblica si esplica, quindi, attraverso strumenti quali la partecipazione al capitale, il diritto di voto in assemblea, la nomina degli amministratori e l'indirizzo strategico esercitato tramite la governance societaria¹¹⁶.

In questo senso, l'esperienza italiana delle partecipazioni statali anticipa e sviluppa una concezione avanzata del rapporto tra pubblico e privato, in cui il confine tra le due sfere non viene cancellato, ma reso permeabile. La società partecipata resta un soggetto di diritto privato, ma la presenza dell'azionista pubblico ne condiziona profondamente le scelte fondamentali, orientandole verso obiettivi che trascendono la mera massimizzazione del profitto. Il diritto societario diviene così lo strumento attraverso cui l'interesse pubblico viene internalizzato nell'impresa, senza necessità di una trasformazione della sua natura giuridica¹¹⁷.

Questa impostazione consente di comprendere perché il sistema delle partecipazioni statali non possa essere letto esclusivamente in termini di eccezione al principio di libera iniziativa economica. Al contrario, esso si fonda su una particolare declinazione di tale principio, in cui la libertà d'impresa è esercitata anche dallo Stato, non in qualità di regolatore, ma come operatore economico. La società a partecipazione

¹¹⁶L. Anselmi, *Partecipazioni statali. Un ministero da abolire*, Einaudi, Torino, 1991, capp. II-III, ove si ricostruisce la struttura dei rapporti tra ente pubblico azionista e società partecipata, evidenziando come l'influenza statale si espliciti attraverso l'esercizio dei diritti sociali – voto assembleare, nomina degli organi, approvazione dei piani – più che mediante strumenti di regolazione esterna.

¹¹⁷ G. Mellinato, *I custodi dello sviluppo. Manager IRI e cultura del lavoro 1957-1973*, in *Italia contemporanea*, n. 278 (2015), pp. 305-324, ove si sottolinea come il diritto societario abbia consentito l'internalizzazione dell'interesse pubblico nella governance dell'impresa, senza alterarne formalmente la natura privatistica.

statale non è, dunque, un’“impresa amministrata”, bensì un’impresa di mercato, il cui assetto proprietario riflette una scelta di politica economica¹¹⁸.

La centralità del diritto societario nel modello delle partecipazioni statali emerge altresì nella configurazione dei gruppi pubblici, e in particolare dell’IRI. La direzione unitaria del gruppo pubblico non si fonda su poteri autoritativi, ma su rapporti partecipativi e su strumenti di governance che trovano il loro fondamento nel diritto privato¹¹⁹.

In tale contesto, l’autonomia delle società controllate assume un carattere prevalentemente formale. Pur dotate di personalità giuridica propria e di organi sociali distinti, esse risultano inserite in una rete di rapporti che ne condizionano profondamente l’operatività. La separazione tra ente di gestione e società operative, lungi dal costituire una garanzia di indipendenza sostanziale, consente piuttosto di articolare il controllo pubblico su più livelli, rendendolo meno visibile ma più efficace. È proprio questa articolazione a rendere il modello delle partecipazioni statali compatibile con il diritto societario e, al tempo stesso, funzionale agli obiettivi di politica industriale¹²⁰.

La scelta di utilizzare lo strumento societario comporta, inoltre, un significativo effetto di depoliticizzazione apparente dell’intervento pubblico. Le decisioni strategiche vengono assunte all’interno degli organi societari, secondo procedure formalmente privatistiche, e vengono presentate come scelte imprenditoriali piuttosto che come atti di indirizzo politico, il che consente allo Stato di incidere sull’economia in modo meno

¹¹⁸ M. Doria, *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, in *Il Politico*, 2017, ove si evidenzia come la libertà d’impresa, nel modello italiano delle partecipazioni statali, venga esercitata anche dallo Stato in qualità di operatore economico, superando la tradizionale contrapposizione tra sfera pubblica e privata.

¹¹⁹ A. Cova, *La riforma dello Statuto dell’IRI*, op. cit., pp. 389 ss., ove si ricostruisce la configurazione dei gruppi pubblici e la funzione della direzione unitaria esercitata attraverso strumenti di governance societaria, anziché mediante poteri gerarchici in senso amministrativo.

¹²⁰ B. Ghelardi, *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, op. cit., ove si sottolinea come l’articolazione multilivello del gruppo pubblico consenta di rendere meno visibile ma più efficace il controllo statale, attraverso una separazione solo formale tra ente di gestione e società operative.

esposto al conflitto politico e più aderente alle logiche del mercato, pur mantenendo il controllo delle leve fondamentali¹²¹.

Tale depoliticizzazione, tuttavia, è solo parziale. Il sistema delle partecipazioni statali presuppone infatti una costante interazione tra indirizzo politico e gestione societaria, che trova nel Ministero delle Partecipazioni Statali il suo punto di raccordo istituzionale. L'utilizzo del diritto societario, infatti, non ha come obiettivo quello di sostituire la politica industriale, bensì quello di costituirne il linguaggio giuridico privilegiato, attraverso cui le scelte pubbliche vengono tradotte in assetti proprietari e decisioni di governance¹²².

In questa prospettiva, il sistema delle partecipazioni statali può essere interpretato come un laboratorio giuridico in cui si sperimentano forme ibride di intervento pubblico, capaci di adattarsi alle trasformazioni del mercato senza rinunciare alla tutela dell'interesse nazionale. Il diritto societario non appare, dunque, come un limite all'azione pubblica, ma come una risorsa, che consente allo Stato di operare nell'economia secondo modalità compatibili con la concorrenza e con l'integrazione dei mercati¹²³.

La conclusione che si impone è che il fenomeno delle partecipazioni statali non possa essere compreso appieno se non attraverso una lettura che ne valorizzi la dimensione privatistica. È proprio l'adozione consapevole degli strumenti del diritto societario a rendere possibile la costruzione di un capitalismo pubblico strutturato, nel quale l'impresa partecipata assume la funzione di veicolo ordinario dell'intervento statale.

¹²¹ G. Mellinato, *I custodi dello sviluppo*, op. cit., ove si evidenzia come la collocazione delle decisioni strategiche all'interno degli organi societari produca un effetto di depoliticizzazione apparente dell'intervento pubblico, pur mantenendo saldo l'indirizzo politico di fondo.

¹²² L. Anselmi, *Partecipazioni statali*, op. cit., ove si mette in luce come il diritto societario costituisca il linguaggio giuridico privilegiato della politica industriale, traducendo le scelte pubbliche in assetti proprietari e decisioni di governance formalmente privatistiche.

¹²³ E. Guarna Assanti – G. Di Martino, *La Cassa Depositi e Prestiti quale asset strategico per lo sviluppo economico nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 2/2022, pp. 128-148, ove si sottolinea come l'utilizzo di strumenti societari consenta allo Stato di operare nell'economia in forme compatibili con il diritto europeo della concorrenza e con l'integrazione dei mercati.

2. L'IRI come holding pubblica: architettura e logica del sistema.

2.1. La struttura dell'IRI come holding di partecipazioni.

L'evoluzione dell'IRI da ente di intervento emergenziale a *holding* pubblica di partecipazioni rappresenta uno dei passaggi più significativi nella costruzione del modello italiano di economia mista¹²⁴. A partire dal secondo dopoguerra, e con una crescente sistematizzazione nel corso degli anni Cinquanta, l'Istituto viene progressivamente ricondotto a una funzione di proprietà, coordinamento e indirizzo di un complesso articolato di società formalmente autonome, superando in questo modo la logica di gestione diretta delle attività industriali. Tale trasformazione risponde all'esigenza di stabilizzare l'intervento pubblico nell'economia, rendendolo compatibile con una struttura produttiva complessa e con le esigenze di efficienza proprie dell'attività d'impresa.

La configurazione dell'IRI come *holding* di partecipazioni si fonda sulla separazione tra livello della proprietà pubblica e livello della gestione operativa, affidata a società di diritto privato, prevalentemente organizzate nella forma della società per azioni. Questa separazione non implica una rinuncia alle finalità pubbliche, ma ne ridefinisce gli strumenti: lo Stato, attraverso l'IRI, opera come azionista di controllo, esercitando la propria influenza mediante il possesso delle partecipazioni e la nomina degli organi sociali, piuttosto che tramite l'amministrazione diretta delle imprese.

Dal punto di vista organizzativo, l'architettura del gruppo assume una configurazione multilivello e settoriale. Al vertice si colloca l'IRI, quale centro di partecipazione e indirizzo strategico; a un livello intermedio operano le finanziarie di settore, incaricate del coordinamento di comparti omogenei; alla base si trovano le società operative, dotate di autonoma personalità giuridica e di propri organi di amministrazione.

¹²⁴ P. Tria, *Il ruolo dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nell'economia italiana*, LUISS Guido Carli, 2015, ove si ricostruisce la trasformazione dell'IRI da ente di risanamento emergenziale a struttura stabile di holding pubblica, evidenziando come tale evoluzione abbia consolidato il modello italiano di economia mista.

Questo assetto consente di razionalizzare il governo di un insieme eterogeneo di imprese, evitando un rapporto diretto e frammentato tra lo Stato e le singole unità produttive, permettendo inoltre un esercizio del controllo secondo logiche tipiche dei gruppi societari.

La scelta della forma *holding* non ha un significato meramente tecnico, ma risponde anche a un'esigenza di legittimazione giuridica e politica dell'intervento pubblico. Attraverso tale struttura, l'azione dello Stato viene ricondotta entro un quadro formalmente compatibile con l'economia di mercato e con il principio della libertà di iniziativa economica, configurandosi come intervento indiretto e strutturato, fondato sull'uso delle leve proprietarie e sul governo societario¹²⁵. In questo senso, la *holding* pubblica rappresenta una soluzione intermedia tra nazionalizzazione integrale e disimpegno pubblico, capace di garantire una presenza stabile dello Stato nell'economia senza ricorrere a strumenti autoritativi.

La stessa riflessione sul sistema delle partecipazioni statali mostra come la struttura dell'IRI consenta allo Stato di operare in una duplice veste: da un lato come soggetto orientato all'efficienza economica, dall'altro come portatore di obiettivi di politica economica e sociale. Proprio questa duplicità di funzioni contribuisce a spiegare la flessibilità del modello *holding*, che consente di adattare l'intervento pubblico a finalità diverse senza modificare la forma giuridica delle imprese controllate.

Infine, l'architettura dell'IRI come *holding* di partecipazioni costituisce il presupposto organizzativo per l'esercizio di una direzione economica unitaria pur in assenza di un'unica personalità giuridica del gruppo¹²⁶. Questa unitarietà del disegno

¹²⁵ E. Pontarollo, *Le partecipazioni statali: dal risanamento a un nuovo sviluppo*, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, luglio-dicembre 1987, pp. 527-544, ove si evidenzia come la forma *holding* rappresenti una soluzione intermedia tra nazionalizzazione integrale e disimpegno pubblico, consentendo allo Stato di esercitare un controllo proprietario compatibile con l'economia di mercato.

¹²⁶ V. Ristagno, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale. Progetti di riordinamento*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1955, ove si analizza la struttura multilivello del gruppo IRI e si sottolinea come l'unità dell'indirizzo industriale non derivi da un accentramento giuridico, ma dalla concentrazione del potere di controllo al vertice.

industriale non deriva tanto dall'assorbimento delle imprese in un ente monolitico, quanto dalla concentrazione del potere di controllo al vertice e dal coordinamento esercitato attraverso i livelli intermedi. Su questa base diventa possibile comprendere come l'autonomia giuridico-formale delle società partecipate possa coesistere con un indirizzo strategico unitario.

2.2. Il controllo societario come strumento di politica industriale.

La configurazione dell'IRI come *holding* di partecipazioni non esaurisce il significato del suo ruolo nel sistema economico italiano, ma costituisce il presupposto per l'esercizio del controllo societario quale strumento di politica industriale. Attraverso il possesso delle partecipazioni azionarie, lo Stato non si limita a detenere una posizione proprietaria passiva, ma acquisisce la possibilità di orientare le scelte strategiche delle imprese controllate, incidendo in modo strutturale sull'assetto produttivo dell'intero Paese¹²⁷. Il controllo societario diventa così il principale canale attraverso cui l'intervento pubblico si traduce in indirizzo economico, senza ricorrere a strumenti autoritativi o pianificatori in senso stretto.

Nel modello IRI, il controllo si esercita innanzitutto mediante la detenzione di partecipazioni di maggioranza o totalitarie, che consentono all'Istituto di nominare gli organi sociali e di influenzare le decisioni fondamentali delle imprese partecipate. È proprio questo meccanismo che permette allo Stato di intervenire sulle strategie di investimento, sui processi di ristrutturazione e sulle politiche di settore, mantenendo formalmente inalterata la natura privatistica delle società controllate¹²⁸. In questo senso,

¹²⁷ P. Tria, *Il ruolo dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nell'economia italiana*, LUISS Guido Carli, 2015, ove si mette in luce come il controllo azionario abbia rappresentato il principale strumento di indirizzo industriale indiretto, permettendo allo Stato di incidere sulle strategie delle imprese partecipate senza ricorrere a forme di pianificazione centralizzata.

¹²⁸ V. Ristagno, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, op. cit., ove si descrive il meccanismo di controllo fondato sulla detenzione di partecipazioni di maggioranza e sulla nomina degli organi

il diritto societario si configura come uno strumento funzionale all'azione pubblica, attraverso il quale possono essere perseguite finalità di interesse generale all'interno di strutture giuridiche tipiche dell'economia di mercato privata.

Il controllo societario esercitato dall'IRI assume dunque una valenza che trascende la dimensione puramente proprietaria. Esso consente di coordinare le scelte delle imprese pubbliche secondo una logica unitaria, orientata non soltanto alla redditività economica, quanto anche ad obiettivi di più ampio respiro, quali il sostegno all'occupazione, lo sviluppo dei settori strategici e il riequilibrio territoriale¹²⁹. Proprio questa pluralità di finalità contribuisce a spiegare la centralità del controllo societario nel sistema delle partecipazioni statali, che viene progressivamente concepito come strumento privilegiato per l'attuazione delle politiche industriali.

La letteratura sul sistema delle partecipazioni statali ha posto in evidenza come il controllo societario abbia consentito allo Stato di operare secondo due logiche potenzialmente divergenti: da un lato, quella dello Stato-imprenditore, orientato al rispetto dei criteri di economicità e di efficienza; dall'altro, quella dello Stato-portatore di responsabilità sociali, chiamato a intervenire per fronteggiare crisi settoriali o salvaguardare livelli occupazionali anche a costo di sacrificare la redditività delle imprese¹³⁰. Il controllo azionario rappresenta, almeno per questo periodo, il perfetto punto di mediazione tra queste due logiche, permettendo allo Stato di modulare nel tempo

sociali, quale tecnica giuridica attraverso cui l'intervento pubblico viene internalizzato nella governance dell'impresa.

¹²⁹ F. Barbagallo, *L'IRI e la storia d'Italia. La crisi (1973-1992)*, in *Studi Storici*, 2015, pp. 845-850, ove si evidenzia come l'impresa pubblica sia stata progressivamente caricata di finalità plurime – economiche, occupazionali e territoriali – con conseguente tensione tra criteri di economicità e responsabilità sociale.

¹³⁰ E. Pontarollo, *Le partecipazioni statali: dal risanamento a un nuovo sviluppo*, op. cit., ove si sottolinea la duplice logica dell'intervento pubblico: da un lato imprenditoriale, orientata all'efficienza; dall'altro sociale, volta alla tutela dell'occupazione e alla stabilizzazione dei settori in crisi.

l'intensità e le finalità del proprio intervento, senza alterare formalmente la struttura giuridica delle imprese.

In questa prospettiva, il controllo societario consente all'IRI, e quindi di riflesso allo Stato stesso, di svolgere una funzione di indirizzo industriale indiretto, che si distingue sia dalla pianificazione centralizzata sia dalla mera regolazione amministrativa. Le decisioni strategiche vengono assunte all'interno delle sedi societarie, ma risultano orientate da un centro di controllo pubblico che definisce priorità settoriali, criteri di investimento e linee di sviluppo coerenti con gli obiettivi di politica economica del Governo¹³¹. Tale modalità di intervento si rivela particolarmente efficace in un contesto post-bellico, caratterizzato da un capitalismo privato strutturalmente debole e da una limitata capacità di autofinanziamento delle imprese.

Nel corso del tempo, tuttavia, l'utilizzo del controllo societario come strumento di politica industriale mostra anche elementi di criticità. La progressiva estensione delle finalità assegnate all'impresa pubblica, unita all'intensificarsi delle pressioni politiche, tende a caricare il controllo azionario di obiettivi eterogenei e talvolta contraddittori. In relazione alla crisi degli anni Settanta, ad esempio, il ricorso sistematico alle partecipazioni statali per operazioni di salvataggio e per il mantenimento dell'occupazione finisce per alterare la logica economica del controllo, trasformandolo in uno strumento di gestione dell'emergenza più che di indirizzo strategico¹³², il che contribuisce a rendere sempre più complesso il bilanciamento tra autonomia imprenditoriale e finalità pubbliche.

Nonostante tali limiti, il controllo societario resta l'elemento qualificante dell'azione dell'IRI come soggetto di politica industriale. Esso consente allo Stato di

¹³¹ M. Amalfi, *La ricostruzione industriale in Italia e il miracolo economico*, LUISS Guido Carli, 2020, ove si evidenzia come il controllo societario abbia consentito allo Stato di esercitare una funzione di coordinamento settoriale coerente con gli obiettivi macroeconomici della ricostruzione e del consolidamento industriale.

¹³² P. Baratta, *Relazione al seminario "L'IRI e la crisi degli anni '70"*, 2006, ove si analizza il progressivo slittamento del controllo societario da strumento di indirizzo strategico a meccanismo di gestione dell'emergenza, in un contesto segnato dalla crisi energetica e dalla stagnazione economica.

incidere sull'economia reale attraverso meccanismi compatibili con il diritto societario e con l'economia di mercato, evitando la rigidità della gestione amministrativa diretta. Proprio questa caratteristica spiega la lunga persistenza del modello delle partecipazioni statali e la sua capacità di adattarsi a fasi storiche diverse, pur evidenziando tensioni strutturali che emergono con particolare evidenza nel rapporto tra autonomia formale delle imprese e direzione sostanziale del gruppo.

2.3. Autonomia formale delle società partecipate e direzione unitaria sostanziale.

Uno degli aspetti più complessi e al tempo stesso più qualificanti del modello IRI è rappresentato dalla coesistenza tra l'autonomia giuridico-formale delle società partecipate e l'esercizio di una direzione economica unitaria di fatto statale. Le imprese controllate dall'Istituto sono, nella quasi totalità dei casi, società di capitali costituite secondo il diritto privato, dotate di propria personalità giuridica, di organi amministrativi autonomi e di un patrimonio formalmente separato da quello dell'ente controllante¹³³.

Esse operano, almeno sul piano formale, come soggetti distinti, responsabili delle proprie scelte gestionali e soggetti alla disciplina ordinaria dell'impresa. Tale configurazione non rappresenta un elemento accidentale del sistema, bensì costituisce una scelta strutturale, funzionale a garantire flessibilità operativa, adattabilità al mercato e compatibilità dell'intervento pubblico con l'economia di mercato.

L'autonomia giuridica delle società partecipate risponde ad un'esigenza di ordine sistematico: evitare che l'intervento dello Stato nell'economia si traduca in una gestione amministrativa diretta dell'attività produttiva. Attraverso la forma societaria, l'impresa

¹³³ V. Ristagno, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, op. cit., ove si evidenzia come le società controllate dall'IRI fossero formalmente soggetti distinti e autonomi, dotati di personalità giuridica propria, pur inseriti in una rete di relazioni partecipative che ne condizionava sostanzialmente l'operatività.

pubblica viene collocata in una sfera formalmente privatistica, sottratta – almeno in linea di principio – alle logiche dell’azione amministrativa e alle rigidità procedurali tipiche dell’apparato statale, ed è proprio in questo senso che la struttura dell’IRI consente di mantenere una distinzione tra funzione pubblica di indirizzo e funzione imprenditoriale di gestione, affidando quest’ultima a soggetti formalmente autonomi¹³⁴.

Tuttavia, questa autonomia formale si inserisce all’interno di un assetto nel quale il controllo societario esercitato dall’IRI consente un coordinamento stabile e penetrante delle attività delle imprese partecipate. Attraverso la detenzione di partecipazioni di maggioranza o totalitarie, l’Istituto esercita un potere determinante sulla composizione degli organi sociali, influenzando in modo decisivo le scelte delle imprese controllate. Il potere di nomina degli amministratori e dei dirigenti apicali rappresenta, in questo contesto, il principale strumento di esercizio della direzione economica, consentendo al vertice del gruppo di orientare le politiche industriali delle singole società in coerenza con gli obiettivi complessivi del sistema¹³⁵.

Dal punto di vista giuridico, tale configurazione determina una situazione peculiare: pur in assenza di un rapporto gerarchico in senso amministrativo, le società partecipate risultano inserite in una relazione di dipendenza funzionale rispetto al soggetto controllante. L’IRI non impartisce ordini amministrativi, né esercita poteri autoritativi diretti, ma utilizza gli strumenti del diritto societario per realizzare un indirizzo unitario ed un controllo di fatto totalizzante sulle imprese. Ne deriva una forma di eterodirezione economica, che non si traduce in un annullamento della personalità giuridica delle

¹³⁴ P. Tria, *Il ruolo dell’Istituto per la Ricostruzione Industriale nell’economia italiana*, op. cit., ove si sottolinea come la forma societaria abbia consentito di distinguere formalmente la funzione di indirizzo politico da quella di gestione imprenditoriale, pur mantenendo un controllo unitario di fatto.

¹³⁵ Ivi, ove si mette in luce il ruolo determinante del potere di nomina degli organi apicali quale principale strumento di eterodirezione economica all’interno del gruppo pubblico.

imprese, ma condiziona in modo significativo non solo l'autonomia decisionale¹³⁶, quanto anche l'orientamento dell'intero mercato nazionale.

La direzione unitaria esercitata dall'IRI si manifesta attraverso una pluralità di canali: definizione di linee strategiche comuni, coordinamento degli investimenti, allocazione delle risorse finanziarie, indirizzo delle politiche di settore e, in taluni casi, gestione centralizzata delle operazioni di ristrutturazione o di dismissione. Questa modalità di esercizio del potere consente allo Stato di intervenire sull'economia reale senza ricorrere a strumenti di pianificazione centralizzata, ma al tempo stesso rende strutturalmente asimmetrico il rapporto tra autonomia formale e autonomia sostanziale delle imprese partecipate¹³⁷.

La tensione tra autonomia e direzione emerge con particolare evidenza quando alle imprese pubbliche vengono attribuite finalità che eccedono la logica dell'impresa orientata al mercato. Il controllo societario diventa allora il veicolo attraverso cui l'impresa è chiamata a perseguire obiettivi di politica economica e sociale, quali il mantenimento dei livelli occupazionali, il sostegno a settori industriali in crisi o la realizzazione di interventi di riequilibrio territoriale. In tali casi, è pacifico che l'autonomia gestionale delle società partecipate risulti inevitabilmente compressa dalla necessità di conformarsi a indirizzi che rispondono a logiche politiche e quindi, nella maggioranza dei casi, extra-economiche¹³⁸.

¹³⁶ E. Pontarollo, *Le partecipazioni statali: dal risanamento a un nuovo sviluppo*, op. cit., ove si evidenzia come la direzione unitaria dell'IRI si fondasse su strumenti societari e non su poteri gerarchici amministrativi, configurando una forma di controllo sostanziale priva di esplicita subordinazione giuridica.

¹³⁷ V. Ristagno, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale. Progetti di riordinamento*, op. cit., ove si descrive il coordinamento degli investimenti e l'allocazione centralizzata delle risorse come strumenti di realizzazione dell'unità strategica del gruppo.

¹³⁸ F. Barbagallo, *L'IRI e la storia d'Italia. La crisi (1973-1992)*, op. cit., ove si sottolinea come l'attribuzione alle imprese pubbliche di finalità ulteriori rispetto alla redditività – quali il sostegno all'occupazione e il riequilibrio territoriale – abbia inciso in modo significativo sull'autonomia gestionale.

La dottrina ha individuato in questo contesto il problema degli oneri impropri, ossia di quei costi che gravano sulle imprese pubbliche in ragione di decisioni assunte per finalità di interesse generale. Tali oneri alterano il criterio dell'economicità di gestione e rendono sempre più difficile distinguere tra responsabilità imprenditoriale e responsabilità pubblica. L'impresa formalmente autonoma si trova così ad operare in un quadro in cui la valutazione delle proprie performance non può essere ricondotta esclusivamente a parametri economici, ma risente obbligatoriamente di obiettivi e vincoli imposti dalla politica¹³⁹.

Questa ambiguità strutturale, già presente nel corso degli anni Sessanta, si accentua nel corso degli anni Settanta, quando il controllo societario viene progressivamente utilizzato come strumento di gestione delle crisi industriali. In un contesto segnato dalla stagnazione economica, dalla crisi energetica e dall'indebolimento del capitalismo privato, le partecipazioni statali vengono frequentemente chiamate ad assorbire imprese in difficoltà, estendendo l'area dell'intervento pubblico ben oltre i confini originariamente previsti. La direzione unitaria esercitata dall'IRI tende così a trasformarsi da strumento di indirizzo strategico a mero meccanismo di gestione dell'emergenza, con un conseguente ampliamento delle funzioni assegnate alle imprese controllate¹⁴⁰.

In tale fase, la persistenza della forma privatistica delle società non impedisce una sostanziale, se non totale, riduzione della loro autonomia effettiva. La mancanza di una chiara formalizzazione giuridica dei rapporti di direzione e coordinamento contribuisce a rendere sempre più opaco il sistema delle responsabilità, alimentando interferenze politiche e rendendo più complesso il governo del gruppo. La direzione sostanziale rimane

¹³⁹ E. Pontarollo, *Le partecipazioni statali*, op. cit., ove si affronta il tema degli "oneri impropri", intesi come costi derivanti da decisioni assunte per finalità di interesse generale, con conseguente alterazione dei criteri di economicità e di responsabilità imprenditoriale.

¹⁴⁰ P. Baratta, *Relazione al seminario "L'IRI e la crisi degli anni '70"*, op. cit., ove si analizza l'ampliamento dell'intervento pubblico a operazioni di salvataggio industriale e la trasformazione della direzione unitaria in strumento di gestione delle crisi settoriali.

così sempre più affidata alla prassi, a relazioni informali e a decisioni contingenti, piuttosto che a un quadro normativo chiaro e stabile¹⁴¹.

Nel lungo periodo, il modello IRI si configura dunque come un equilibrio intrinsecamente instabile tra autonomia giuridica e unità sostanziale dell'indirizzo. Questo equilibrio rappresenta al tempo stesso la principale forza e fragilità del sistema: da un lato, consente allo Stato di intervenire nell'economia in modo flessibile e mediato; dall'altro, espone l'impresa al rischio di una progressiva perdita di autonomia sostanziale, soprattutto in assenza di una delimitazione rigorosa delle finalità dell'intervento. La difficoltà di conciliare autonomia imprenditoriale e direzione pubblica costituisce, in ultima analisi, uno dei nodi strutturali del modello delle partecipazioni statali e una chiave interpretativa essenziale per comprendere tanto i successi quanto le crisi dell'esperienza dell'IRI.

3. Gli strumenti di creazione dei campioni nazionali.

3.1. Partecipazioni pubbliche e controllo di diritto e di fatto.

Nel modello italiano di intervento pubblico nell'economia sviluppatosi nel secondo dopoguerra, la partecipazione dello Stato al capitale delle imprese non si esaurisce nella funzione, pur rilevante, di sostegno finanziario o di supplenza rispetto alle carenze dell'iniziativa privata, ma rappresenta, piuttosto, il fondamento giuridico e istituzionale di un sistema articolato di indirizzo e controllo dell'attività economica, nel quale il confine tra la sfera pubblica e quella imprenditoriale risulta fortemente labile. In tale prospettiva, la nozione di controllo assume una valenza centrale, ma non può essere colta limitandosi alla sola dimensione formale della titolarità del capitale.

¹⁴¹ F. Barbagallo, *L'IRI e la storia d'Italia*, op. cit., ove si evidenzia come, nella fase di crisi, l'assenza di una chiara formalizzazione dei rapporti di direzione e coordinamento abbia accentuato l'opacità del sistema delle responsabilità e le interferenze politiche nella gestione.

Tradizionalmente, il controllo di diritto viene individuato nella possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'assemblea e sugli organi sociali in virtù della partecipazione azionaria o della posizione istituzionale del soggetto controllante. Nel contesto italiano, tuttavia, questa nozione deve essere letta alla luce della particolare configurazione assunta dallo Stato imprenditore che opera non solo come socio, bensì come soggetto titolare di interessi pubblici generali, dotato di poteri normativi, amministrativi e di indirizzo politico. Le leggi istitutive degli enti pubblici economici costituiscono, in questo senso, il primo livello di formalizzazione di un controllo che trova il proprio fondamento direttamente nella fonte legislativa.

La legge istitutiva dell'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) del 1953 offre un esempio emblematico di tale impostazione. L'ente viene configurato come soggetto pubblico incaricato di svolgere attività economiche in settori ritenuti strategici per lo sviluppo nazionale, con un mandato che supera la mera logica imprenditoriale. La possibilità per l'ENI di operare mediante società controllate e collegate consente allo Stato di estendere il proprio raggio d'azione oltre i confini dell'ente stesso, dando vita a una struttura complessa e flessibile, capace di adattarsi alle esigenze dei diversi comparti industriali¹⁴². In modo analogo, il decreto istitutivo dell'Ente Partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere (EFIM) del 1962 attribuisce allo Stato poteri incisivi di nomina, vigilanza e approvazione degli atti fondamentali, delineando un assetto nel quale il controllo pubblico è giuridicamente fondato e stabilmente garantito¹⁴³.

Tuttavia, l'analisi del solo controllo di diritto non è sufficiente a spiegare la reale capacità incisiva dello Stato sulle scelte delle imprese partecipate. L'esperienza delle

¹⁴² Legge 10 febbraio 1953, n. 136, istitutiva dell'Ente Nazionale Idrocarburi, in particolare artt. 1-3, ove si attribuisce all'ente il compito di svolgere attività economiche in settori ritenuti strategici e si prevede la possibilità di operare mediante società controllate e collegate, configurando fin dall'origine una struttura di gruppo funzionalmente integrata.

¹⁴³ Decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1962, n. 38, istitutivo dell'EFIM, ove si disciplinano i poteri di nomina degli organi, approvazione dei bilanci e vigilanza ministeriale, delineando un assetto nel quale il controllo pubblico risulta formalizzato e stabilmente ancorato alla fonte legislativa.

partecipazioni statali mostra infatti come il controllo di fatto, inteso come capacità effettiva di orientare le decisioni strategiche e operative dell'impresa, rappresenti l'elemento qualificante del modello italiano. Tale controllo si esercita attraverso una pluralità di canali che, pur non sempre riconducibili a un'unica categoria giuridica, concorrono a definire una posizione di influenza dominante: la nomina degli organi amministrativi, la definizione delle linee generali di politica industriale, l'approvazione dei piani di investimento, nonché l'inserimento delle imprese in sistemi di coordinamento interministeriale.

In questo contesto, la partecipazione pubblica al capitale assume una funzione strumentale: lo Stato non agisce come investitore orientato alla massimizzazione del rendimento finanziario, ma come soggetto titolare di una responsabilità di indirizzo, che si traduce nella capacità di orientare l'impresa verso obiettivi coerenti con le strategie di sviluppo economico nazionale. La dottrina ha da tempo ricordato come, nel caso italiano, la distinzione tra proprietà e controllo risulti spesso sfumata, dando luogo a un modello nel quale anche partecipazioni non totalitarie consentono allo Stato di esercitare un'influenza determinante sulle scelte dell'impresa¹⁴⁴.

Questa influenza si manifesta in modo particolarmente evidente nella dialettica tra autonomia imprenditoriale e indirizzo pubblico. Le leggi istitutive degli enti pubblici economici, pur richiamando criteri di economicità e di gestione imprenditoriale, tipici delle imprese private, prevedono un articolato sistema di vigilanza e di responsabilità politica. Ne deriva un assetto nel quale l'autonomia dell'impresa risulta costantemente bilanciata, spesso compressa, dalla necessità di conformarsi a indirizzi pubblici superiori. Tale caratteristica non rappresenta un'anomalia o una deviazione rispetto al modello, ma

¹⁴⁴ M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle società*, *Rivista delle Società*, 1958, ove si evidenzia come nel modello italiano la distinzione tra proprietà e controllo risulti attenuata, giacché la partecipazione pubblica consente allo Stato di esercitare un'influenza determinante anche in presenza di assetti formalmente societari.

ne costituisce un tratto strutturale, funzionale all'utilizzo dell'impresa come strumento di politica economica¹⁴⁵.

La centralità del controllo di fatto consente inoltre di comprendere come lo Stato italiano abbia potuto esercitare un ruolo attivo nella riorganizzazione dei settori industriali, senza ricorrere necessariamente a forme di nazionalizzazione integrale. Attraverso la combinazione di partecipazioni azionarie, poteri di nomina e strumenti di coordinamento, lo Stato è in grado di incidere in profondità sull'organizzazione produttiva, favorendo processi di concentrazione, integrazione verticale e razionalizzazione industriale. In questa prospettiva, il controllo pubblico non si configura come un vincolo esterno imposto all'impresa, ma come un elemento interno alla sua struttura decisionale.

Alla luce di tali considerazioni, il controllo di diritto e il controllo di fatto non possono essere intesi come dimensioni alternative, bensì come componenti complementari di un medesimo disegno istituzionale. Da un lato, infatti, il controllo di diritto fornisce la base giuridica dell'intervento pubblico, legittimando la presenza dello Stato nel capitale e negli organi dell'impresa; dall'altro, il controllo di fatto ne rappresenta la sostanza operativa, consentendo allo Stato di orientare concretamente le scelte strategiche. È proprio questa compenetrazione a rendere le partecipazioni pubbliche uno strumento particolarmente efficace di intervento economico, capace di adattarsi alle esigenze contingenti e di incidere stabilmente sui settori considerati strategici.

Questa duplice dimensione del controllo risulta essenziale per analizzare il ruolo delle aggregazioni industriali e degli strumenti di governance nel modello italiano pre-antitrust, in quanto, solo a partire da questa base è possibile cogliere la coerenza sistemica dell'intervento pubblico e la sua capacità di tradursi in un progetto organico di politica industriale.

¹⁴⁵ E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Carabba, Lanciano, 2009; M. Costa – G. Guzzo, *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, 2010, ove si ricostruisce l'evoluzione dello Stato imprenditore quale modello strutturale di intervento economico, evidenziando il carattere sistemico del controllo pubblico sulle imprese strategiche.

3.2. Aggregazioni, concentrazioni e integrazioni verticali promosse dallo Stato.

Il modello italiano di intervento pubblico nell'economia si è fortemente incentrato su di una strategia di ampia riorganizzazione strutturale dei settori produttivi, nella quale le operazioni di aggregazione, concentrazione e integrazione verticale assumono un ruolo centrale. Tali operazioni non rappresentano semplici conseguenze accidentali dell'intervento pubblico, bensì strumenti consapevoli di politica industriale, utilizzati dallo Stato per perseguire obiettivi di sviluppo, stabilizzazione e controllo dei comparti ritenuti strategici.

L'assenza, nel periodo considerato, di una disciplina generale della concorrenza consente allo Stato di operare in un contesto normativo nel quale la concentrazione industriale non è percepita come un'anomalia da correggere, quanto più come una condizione funzionale alla modernizzazione dell'apparato produttivo. È proprio in questo quadro che l'intervento pubblico si orienta verso la creazione di strutture imprenditoriali di grandi dimensioni, capaci di sostenere investimenti elevati, coordinare filiere produttive complesse e competere su scala internazionale. La concentrazione, in questo senso, diviene un mezzo per superare la frammentazione del capitalismo nazionale e per colmare il divario strutturale rispetto alle economie industriali più avanzate¹⁴⁶.

Le grandi holding pubbliche del secondo dopoguerra costituiscono l'espressione più evidente di questa impostazione. L'IRI e, successivamente, l'ENI e l'EFIM operano come centri di coordinamento di sistemi industriali integrati, nei quali imprese formalmente autonome vengono ricondotte a un disegno unitario. Attraverso acquisizioni, fusioni e riorganizzazioni settoriali, lo Stato riesce a perseguire un duplice obiettivo:

¹⁴⁶ E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, op. cit., spec. capp. III-IV, ove si analizza il ruolo delle concentrazioni industriali promosse dallo Stato quale strumento di superamento della frammentazione produttiva e di rafforzamento dimensionale del capitalismo nazionale.

razionalizzare assetti produttivi caratterizzati da inefficienze e sovraccapacità ed orientare lo sviluppo verso settori considerati strategici per la crescita economica e per l'equilibrio del sistema economico della nazione.

In questo contesto, le integrazioni verticali assumono una funzione particolarmente rilevante. L'intervento pubblico mira a controllare l'intera filiera produttiva, dalla fase di approvvigionamento delle materie prime fino alla distribuzione del prodotto finito, al fine di ridurre le dipendenze esterne, stabilizzare i costi e garantire la continuità degli investimenti. L'esperienza dell'ENI è, sotto questo profilo, paradigmatica: l'ente viene concepito come soggetto capace di operare lungo tutta la catena del valore nel settore energetico, dall'esplorazione e coltivazione degli idrocarburi alla raffinazione, alla distribuzione ed allo sviluppo dei settori a valle, come la chimica¹⁴⁷. L'integrazione verticale non risponde soltanto a logiche di efficienza economica, ma si carica di una valenza strategica e geopolitica, rafforzando la capacità dello Stato di incidere su un settore cruciale per l'autonomia nazionale, senza essere legato ad economie di paesi terzi.

Analogamente, nel settore manifatturiero e meccanico, l'EFIM nasce con la finalità esplicita di riunificare e razionalizzare partecipazioni industriali disperse, spesso caratterizzate da una debolezza strutturale che ne comprometteva la sostenibilità nel lungo periodo. Attraverso processi di concentrazione e di riorganizzazione interna, l'ente opera come strumento di stabilizzazione industriale, assumendo un ruolo che va ben oltre la semplice gestione finanziaria delle partecipazioni¹⁴⁸. In questo senso, la concentrazione

¹⁴⁷ Legge 10 febbraio 1953, n. 136, cit.; F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, LUISS Guido Carli, 2019, ove si evidenzia il modello di integrazione verticale adottato dall'ENI lungo l'intera filiera energetica, quale scelta strategica volta a ridurre la dipendenza esterna e rafforzare la sovranità industriale.

¹⁴⁸ D.P.R. 27 gennaio 1962, n. 38 (EFIM); M. Costa – G. Guzzo, *L'impresa pubblica in Italia*, op. cit., ove si sottolinea come l'EFIM sia stato concepito quale strumento di riunificazione e razionalizzazione di partecipazioni disperse, con funzione prevalentemente stabilizzatrice più che innovativa.

non va vista tanto come il risultato di dinamiche di mercato spontanee, quanto più come l'esito di scelte pubbliche volte a preservare capacità produttive ritenute essenziali.

Le aggregazioni promosse dallo Stato rispondono, oltretutto, ad una logica di programmazione implicita, nella quale le scelte industriali vengono orientate da indirizzi politici generali piuttosto che da piani formalmente vincolanti. La dimensione programmatica dell'intervento pubblico si manifesta non tanto attraverso strumenti di pianificazione rigida, quanto mediante l'uso selettivo delle operazioni societarie come leve di indirizzo. Fusioni e concentrazioni diventano così le quotidiane modalità per ridisegnare gli assetti produttivi, redistribuire risorse e orientare gli investimenti verso obiettivi considerati prioritari.

In tale prospettiva, il rapporto tra politica industriale e struttura dei mercati risulta profondamente diverso da quello che caratterizzerà la fase successiva all'introduzione della disciplina antitrust. Nel modello pre-antitrust, la riduzione del numero degli operatori e l'aumento della dimensione media delle imprese non sono percepiti come fattori di rischio per la concorrenza, bensì come condizioni necessarie per la sopravvivenza e lo sviluppo del sistema produttivo. Lo Stato assume il ruolo di architetto degli assetti industriali, intervenendo direttamente nella configurazione dei mercati.

Questa funzione di architettura industriale trova una giustificazione teorica nella oramai diffusa convinzione che il mercato, lasciato a se stesso, non sia in grado di produrre esiti efficienti in settori ad alta intensità di capitale o caratterizzati da rilevanti esternalità. La concentrazione viene così interpretata come una risposta razionale ai fallimenti del mercato e come uno strumento per garantire stabilità e continuità agli investimenti di lungo periodo, senza la necessità di ricorrere ad investimenti e a capitali esteri. In tale contesto, l'intervento pubblico si configura come un fattore ordinante, capace di sostituire ed integrare i meccanismi concorrenziali laddove questi risultino inadeguati¹⁴⁹.

¹⁴⁹ F. Cuccu, *L'intervento dello Stato nell'economia – cenni introduttivi*, in Partecipazioni pubbliche e governo societario, Giappichelli, Torino, 2019; G. Napolitano, *Le società "pubbliche" tra vecchie e nuove tipologie*, Convegno Cesifin, 2005, ove si evidenzia come, nel modello italiano pre-antitrust, la

Alla luce di queste considerazioni, le aggregazioni, le concentrazioni e le integrazioni verticali promosse dallo Stato non possono essere lette come episodi isolati o come deviazioni occasionali rispetto a un modello concorrenziale ideale, costituendo piuttosto componenti strutturali del modello italiano di politica industriale, strettamente connesse al sistema delle partecipazioni pubbliche ed al controllo di fatto esercitato dallo Stato.

3.3. Il rapporto tra politica industriale e concorrenza nel modello italiano pre-antitrust.

Nel modello italiano di intervento pubblico nell'economia sviluppatosi nel secondo dopoguerra, il rapporto tra politica industriale e concorrenza si configura secondo coordinate profondamente diverse rispetto a quelle che caratterizzeranno la fase successiva all'introduzione della disciplina antitrust. La concorrenza, ben lontana dall'assumere il ruolo di principio ordinatore del sistema economico, occupa una posizione subordinata e funzionale rispetto a obiettivi considerati prioritari, quali la stabilità produttiva, la crescita industriale, la modernizzazione tecnologica e il perseguimento di interessi pubblici di carattere generale.

Questa impostazione trova il proprio fondamento nella particolare configurazione dello Stato italiano come Stato imprenditore, nel quale l'intervento diretto nell'economia non è concepito come eccezione temporanea, bensì come modalità ordinaria di governo dei processi economici. In tale contesto, la politica industriale non si limita a correggere fallimenti di mercato puntuali, ma ambisce a orientare strutturalmente l'evoluzione

concentrazione industriale venga giustificata quale risposta ai fallimenti del mercato e alle esigenze di investimento di lungo periodo.

dell'apparato produttivo, selezionando settori, dimensioni d'impresa e assetti organizzativi ritenuti coerenti con le esigenze di sviluppo nazionale¹⁵⁰.

L'assenza, fino al 1990, di una disciplina generale della concorrenza non rappresenta un vuoto normativo casuale, ma riflette una scelta sistemica. Il legislatore e l'interprete operano all'interno di una cornice culturale e istituzionale nella quale la concorrenza non è percepita come valore autonomo da tutelare in quanto tale, bensì come uno dei possibili strumenti per il raggiungimento di fini ulteriori. In settori caratterizzati da elevata intensità di capitale, da rilevanti economie di scala o da esternalità strategiche, la competizione tra una pluralità di operatori viene spesso considerata incompatibile con gli obiettivi di stabilità e di investimento di lungo periodo.

In questa prospettiva, la concentrazione industriale e l'integrazione verticale non sono viste come fattori patologici del mercato, bensì come esiti razionali di una politica industriale consapevole, all'interno della quale la concorrenza, se e quando presente, viene tollerata o promossa esclusivamente nella misura in cui non comprometta gli obiettivi strategici perseguiti dall'intervento pubblico.

La dottrina ha efficacemente messo in luce come, nel modello italiano, l'interesse pubblico veicolato dallo Stato azionista tenda a sovrapporsi – talvolta, addirittura a sostituirsi – all'interesse sociale dell'impresa. Ciò determina una compressione quasi obbligatoria delle logiche concorrenziali, giustificata dalla necessità di assicurare coerenza tra l'azione dell'impresa e le finalità di politica economica generale¹⁵¹. In questo senso, la concorrenza non scompare del tutto, ma viene ricondotta entro confini compatibili esclusivamente con il disegno economico derivante dalla politica nazionale.

¹⁵⁰E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, op. cit., ove si ricostruisce la funzione strutturante della politica industriale nel secondo dopoguerra, evidenziando come la concorrenza non costituisse un valore autonomo, ma un elemento subordinato agli obiettivi di sviluppo nazionale.

¹⁵¹G. Napolitano, *Le società "pubbliche" tra vecchie e nuove tipologie*, op. cit., ove si analizza la sovrapposizione tra interesse pubblico e interesse sociale dell'impresa nelle società a partecipazione statale, con conseguente compressione delle logiche concorrenziali.

Questa impostazione emerge con particolare chiarezza se si considera il ruolo attribuito alle grandi imprese a partecipazione statale. Esse non sono chiamate a competere in condizioni di piena neutralità rispetto agli operatori privati, piuttosto vengono utilizzate come dei veri e propri strumenti di attuazione della politica industriale, assumendo funzioni di stabilizzazione dei mercati, di presidio tecnologico e di sostegno all'occupazione. La loro presenza incide inevitabilmente sugli equilibri concorrenziali, ma tale effetto viene considerato un costo accettabile, se non addirittura un beneficio, in relazione agli obiettivi perseguiti.

Il rapporto tra politica industriale e concorrenza risulta pertanto segnato da una logica di prevalenza funzionale della prima sulla seconda. La concorrenza non viene elevata a parametro di legittimità dell'azione pubblica, bensì valutata caso per caso in funzione della sua compatibilità con gli indirizzi di politica economica. In completa assenza di un paradigma antitrust, non esiste un limite generale alla concentrazione o all'integrazione, ma solo vincoli settoriali e politici, spesso affidati alla discrezionalità dell'intervento pubblico.

Questa discrezionalità, tuttavia, non si traduce necessariamente in arbitrio. Essa si inserisce in un quadro nel quale lo Stato è chiamato a svolgere un ruolo attivo di mediazione tra interessi economici, sociali e politici, assumendo decisioni che incidono direttamente sulla struttura dei mercati. In tale ottica, l'intervento pubblico viene giustificato non solo in termini di efficienza economica, ma anche di coesione sociale e di governabilità del sistema produttivo. La concorrenza, laddove rischi di accentuare instabilità o frammentazione, viene sacrificata in favore di assetti ritenuti maggiormente funzionali¹⁵².

La riflessione istituzionale maturata negli anni Settanta contribuisce a chiarire ulteriormente questa impostazione. Il Rapporto sui principali problemi

¹⁵² F. Cuccu, *L'intervento dello Stato nell'economia*, op. cit., ove si evidenzia come, nel capitalismo di Stato italiano, la concorrenza venga valutata in chiave funzionale e non assiologica, ossia quale strumento subordinato alla stabilità e alla governabilità del sistema produttivo.

dell'amministrazione dello Stato, presentato da M. S. Giannini nel 1979, offre una lettura consapevole e critica del ruolo assunto dallo Stato nell'economia, descrivendolo come una vera e propria "azienda" chiamata a gestire servizi, risorse e trasferimenti in modo coordinato e responsabile¹⁵³. In questa prospettiva, l'intervento pubblico non è concepito come mera regolazione esterna del mercato, ma come partecipazione diretta ai processi economici, con conseguente legittimazione di strumenti di indirizzo che incidono anche sugli equilibri concorrenziali.

Il modello italiano pre-antitrust si caratterizza dunque per una concezione strumentale e non assiologica della concorrenza. Essa non costituisce un fine in sé, ma un mezzo subordinato agli obiettivi della politica industriale. Solo con l'introduzione della disciplina antitrust e con il progressivo recepimento dei principi dell'ordinamento europeo la concorrenza verrà elevata a valore autonomo, idoneo a fungere da limite generale all'intervento pubblico. Nel periodo precedente, invece, la sua tutela risulta episodica e settoriale, priva di una sistematizzazione unitaria.

3.4. Strumenti societari di influenza e controllo della governance.

Nel modello italiano di intervento pubblico nell'economia, il controllo esercitato dallo Stato sulle imprese partecipate non si esaurisce nella struttura proprietaria né nelle operazioni di aggregazione industriale, ma trova una delle sue espressioni più efficaci negli strumenti societari di influenza sulla governance. È attraverso tali strumenti che il controllo di fatto, già delineato nei paragrafi precedenti, si traduce in una capacità stabile di indirizzo strategico, incidendo direttamente sui processi decisionali interni all'impresa.

¹⁵³ M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, 1979, spec. cap. 1.3 ("L'azienda Stato") e cap. 5.1 ("L'aziendalistica dello Stato"), ove si descrive lo Stato quale organizzazione complessa chiamata a gestire risorse e imprese in modo coordinato, legittimando una concezione aziendalistica dell'intervento pubblico.

La governance delle imprese a partecipazione statale si colloca, sin dall'origine, in una zona di confine tra diritto pubblico e diritto privato. Formalmente, tali imprese operano secondo modelli societari di diritto privato; sostanzialmente, esse risultano integrate in un sistema di relazioni istituzionali che ne condiziona in modo significativo l'autonomia. Questa ambivalenza costituisce uno degli elementi strutturali principali di questo modello, funzionale all'esercizio di un controllo flessibile e adattabile alle esigenze della politica industriale.

Uno dei principali strumenti di influenza è rappresentato dal potere di nomina degli organi amministrativi. Le leggi istitutive degli enti pubblici economici attribuiscono allo Stato – direttamente o tramite i ministeri competenti – la facoltà di designare il presidente, i membri del consiglio di amministrazione e, in molti casi, gli organi di controllo. Tale potere consente di incidere in modo determinante sull'orientamento strategico dell'impresa, selezionando figure manageriali non solo sulla base di competenze tecniche, ma anche in funzione della loro affidabilità rispetto agli indirizzi pubblici. La nomina degli amministratori diviene così una leva fondamentale di indirizzo, capace di condizionare le scelte aziendali senza necessità di formali interventi autoritativi esterni¹⁵⁴.

Accanto alla nomina degli organi apicali, assumono rilievo i meccanismi di controllo indiretto, esercitati attraverso la struttura organizzativa e le cosiddette “seconde linee” manageriali. La presenza di dirigenti provenienti dall'amministrazione pubblica, o comunque inseriti in circuiti di fiducia istituzionale, consente allo Stato di mantenere un flusso costante di informazioni e di influenzare i processi decisionali anche al di sotto del livello formale degli organi societari. In questo modo, la governance dell'impresa pubblica risulta permeata da una logica di coordinamento che supera la dicotomia tra indirizzo politico e gestione imprenditoriale.

¹⁵⁴Legge 10 febbraio 1953, n. 136 (ENI); D.P.R. 27 gennaio 1962, n. 38 (EFIM), ove si disciplinano i poteri di nomina degli organi e le forme di vigilanza ministeriale, configurando la governance come luogo privilegiato di esercizio dell'indirizzo pubblico.

Ulteriore strumento di influenza è costituito dai poteri di vigilanza e approvazione attribuiti allo Stato sugli atti fondamentali della gestione. Bilanci, piani di investimento, operazioni straordinarie e modifiche statutarie sono spesso sottoposti a forme di controllo ministeriale o interministeriale, che consentono di verificare la coerenza delle scelte aziendali con gli obiettivi di politica economica. Tali controlli non si limitano ad un sindacato formale di legittimità, ma si estendono alla valutazione dell'opportunità e della funzionalità delle decisioni rispetto agli indirizzi pubblici generali¹⁵⁵.

La dottrina ha evidenziato come questi strumenti configurino una forma di governo societario pubblico distinta tanto dal modello privatistico quanto da quello autoritativo tradizionale. Lo Stato non interviene dall'esterno per correggere ex post le scelte dell'impresa, ma agisce dall'interno, partecipando ai processi decisionali e orientandoli in modo preventivo. In tale prospettiva, la governance diviene il luogo privilegiato di sintesi tra interesse pubblico e interesse imprenditoriale, consentendo allo Stato di esercitare un'influenza costante senza compromettere formalmente l'autonomia dell'impresa¹⁵⁶, creando così un nuovo modello di governo societario ibrido tra il diritto pubblico e quello privato.

Questo assetto, nonostante tutto, risulta essere pienamente coerente con la concezione dello Stato come soggetto economico attivo, chiamato non solo a regolare il mercato, ma a governare direttamente processi produttivi complessi. Lo Stato assume progressivamente le sembianze di un'organizzazione "aziendalizzata", in cui funzioni di indirizzo, controllo e gestione si intrecciano in modo strutturale¹⁵⁷. Le imprese a

¹⁵⁵ E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, op. cit., ove si evidenzia come la vigilanza sugli atti fondamentali – bilanci, piani di investimento, operazioni straordinarie – costituisca uno strumento di controllo sostanziale coerente con la logica dello Stato azionista.

¹⁵⁶ G. Napolitano, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, op. cit., ove si approfondisce la nozione di governance nelle imprese a partecipazione pubblica quale modello ibrido tra diritto pubblico e diritto privato.

¹⁵⁷ M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, op. cit., ove si teorizza "l'aziendalizzazione" dello Stato quale modalità di esercizio delle funzioni pubbliche attraverso strumenti organizzativi flessibili e di tipo imprenditoriale.

partecipazione statale rappresentano, in questo senso, una effettiva proiezione esterna dell'amministrazione economica, dotata di strumenti più flessibili rispetto a quelli propri dell'apparato burocratico tradizionale.

L'efficacia degli strumenti di governance pubblica risiede nella loro adattabilità. A differenza degli strumenti autoritativi, essi consentono di modulare l'intensità dell'intervento pubblico in funzione delle esigenze contingenti, rafforzando o attenuando l'indirizzo statale senza ricorrere a riforme legislative o ad interventi formali da parte della politica. Questa flessibilità spiega la durata e la resilienza del modello delle partecipazioni statali, capace di sopravvivere a mutamenti politici ed economici grazie alla sua capacità di adattarsi a contesti differenti.

Alla luce di quanto esposto, gli strumenti societari di influenza e controllo della governance non possono essere considerati meri accessori del sistema delle partecipazioni pubbliche. Essi ne costituiscono, al contrario, l'architrave funzionale, attraverso cui il controllo di fatto si traduce in indirizzo strategico stabile. È proprio su questa base che diventa possibile comprendere la continuità – ed al contempo, la discontinuità – tra il modello storico delle partecipazioni statali e i più recenti strumenti di intervento pubblico sugli assetti societari strategici.

3.5. Continuità e discontinuità tra il modello storico delle partecipazioni statali e i moderni strumenti di Golden Power.

Facendo un salto in avanti, l'introduzione del c.d. *Golden Power* con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, ha segnato una trasformazione profonda delle modalità di intervento pubblico sugli assetti societari strategici¹⁵⁸. Tuttavia, tale innovazione

¹⁵⁸ M. Allena, *Un nuovo ambito di giurisdizione del giudice amministrativo nel diritto dell'economia: la competenza esclusiva in materia di golden power*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, ove si evidenzia la trasformazione dei poteri speciali da strumenti societari (*golden shares*) a poteri amministrativi di fonte legislativa.

normativa non può essere letta come una chiusura radicale rispetto all'esperienza storica dello Stato imprenditore italiano. Al contrario, essa si colloca all'interno di una linea di continuità funzionale, che attraversa l'intero sviluppo del capitalismo pubblico nazionale, pur realizzando una netta discontinuità sul piano degli strumenti giuridici.

Nel modello delle partecipazioni statali del secondo dopoguerra, lo Stato esercitava un controllo penetrante sulle imprese strategiche attraverso la proprietà del capitale, la nomina degli organi di vertice e una pluralità di strumenti di indirizzo e vigilanza¹⁵⁹. Tale controllo, come si è visto, si traduceva in una capacità di orientamento delle scelte industriali che non richiedeva interventi autoritativi esterni, in quanto l'influenza pubblica era incorporata nella governance societaria stessa. La progressiva privatizzazione delle imprese pubbliche, avviata a partire dagli anni Novanta, ha formalmente smantellato questo assetto, ma non ha eliminato l'esigenza di tutelare interessi nazionali considerati essenziali.

In questo contesto si colloca il superamento del regime delle *golden shares* e l'introduzione del *golden power*. La giurisprudenza europea, nel censurare le clausole statutarie che attribuivano poteri speciali allo Stato azionista, ha imposto una ridefinizione delle modalità di intervento pubblico, richiedendo una maggiore trasparenza, proporzionalità e predeterminazione dei presupposti di esercizio, richiedendo una più netta delimitazione del confine tra interesse pubblico ed iniziativa privata delle imprese. Il legislatore italiano ha risposto a tali sollecitazioni trasformando i poteri speciali da strumenti di natura privatistica¹⁶⁰, incorporati nello statuto societario, a poteri amministrativi di fonte legislativa, esercitati dal Governo in quanto tale e non più in quanto socio.

¹⁵⁹ V. Donativi, *Golden powers. Profili di diritto societario*, Torino, 2019, spec. capp. I-II, ove si ricostruisce l'evoluzione dei poteri speciali dello Stato alla luce dei vincoli europei e della giurisprudenza della Corte di giustizia.

¹⁶⁰ F. Marconi, *Golden power e geopolitica della protezione: primi orientamenti giurisprudenziali e futuri scenari*, 2022, ove si analizza la dimensione strategica e geopolitica dei poteri speciali, evidenziandone la funzione difensiva e selettiva.

La discontinuità formale è evidente: il *Golden Power* non si fonda più sulla partecipazione azionaria, né presuppone la presenza dello Stato nel capitale dell'impresa, ma si configura come un potere autoritativo, esercitabile nei confronti di società pubbliche e private, ogni qual volta siano coinvolti asset o attività ritenuti strategici per la difesa, la sicurezza nazionale, l'energia, i trasporti, le comunicazioni e, più recentemente, settori ad alta intensità tecnologica¹⁶¹. L'intervento pubblico si sposta così dal piano endosocietario a quello pubblicistico, con una chiara separazione tra proprietà e potere di controllo.

Tuttavia, sotto il profilo funzionale, la continuità con il passato è altrettanto evidente. Come nel modello delle partecipazioni statali, anche il *Golden Power* risponde all'esigenza di preservare la sovranità economica dello Stato e di garantire il controllo su snodi strategici dello sviluppo nazionale. Mutano gli strumenti, non muta la finalità: evitare che decisioni assunte in base a logiche puramente di mercato compromettano interessi collettivi di rango superiore. In tal senso, il *Golden Power* può essere letto come una trasposizione in chiave amministrativa delle funzioni di indirizzo e controllo che un tempo erano esercitate attraverso la governance delle imprese pubbliche.

La dottrina ha sottolineato come il *Golden Power* rappresenti una forma di intervento pubblico "selettiva" e "difensiva", che si attiva solo in presenza di specifiche operazioni societarie ritenute potenzialmente lesive dell'interesse nazionale. A differenza del modello storico, lo Stato non governa più stabilmente l'impresa, ma interviene ex post, in modo puntuale, attraverso poteri di veto, imposizione di condizioni o prescrizioni. Questa selettività costituisce un significativo distacco dalla logica pervasiva dello Stato imprenditore, ma risponde alle mutate condizioni del contesto europeo e globale.

L'evoluzione più recente della disciplina, accentuata dalle crisi geopolitiche e dalle nuove vulnerabilità tecnologiche, mostra tuttavia una tendenza all'espansione funzionale del *Golden Power*. L'estensione dei settori rilevanti ed il rafforzamento dei poteri di

¹⁶¹ G. Scarchillo, *Privatizzazioni e settori strategici. L'equilibrio tra interessi statali e investimenti stranieri nel diritto comparato*, Torino, 2018, ove si sottolinea come il *Golden Power* rappresenti una riformulazione in chiave amministrativa delle funzioni di tutela della sovranità economica già perseguite nel modello storico delle partecipazioni statali.

controllo avvicinano progressivamente questo strumento a una forma di governo amministrativo dell'economia, che richiama, pur in forme diverse, l'esperienza storica dell'intervento pubblico diretto. In particolare, l'ampia discrezionalità riconosciuta al Governo e la qualificazione delle relative decisioni come atti di alta amministrazione evidenziano una continuità nella concezione ideale dello Stato come garante ultimo degli equilibri economici fondamentali.

In questa prospettiva, il *Golden Power* non rappresenta tanto una rottura quanto una riformulazione del ruolo dello Stato nell'economia, coerente con il passaggio da un capitalismo pubblico fondato sulla proprietà e su una centralità assoluta del mercato nazionale, ad un capitalismo regolato fondato sul controllo degli snodi strategici e su una obbligatoria apertura ai mercati esteri. La discontinuità giuridica rispetto al modello delle partecipazioni statali è il prezzo pagato per mantenere una continuità sostanziale delle funzioni di tutela dell'interesse nazionale, all'interno di un ordinamento profondamente trasformato dai vincoli europei e dalla globalizzazione dei mercati.

Il confronto tra il modello storico e quello attuale consente dunque di cogliere una traiettoria di lungo periodo dell'intervento pubblico italiano: dalla gestione diretta dell'impresa, al controllo societario indiretto, fino all'esercizio di poteri amministrativi speciali. In tale traiettoria, il *Golden Power* si configura come l'erede funzionale delle partecipazioni statali, adattato a un contesto in cui lo Stato non può più essere imprenditore, ma non può nemmeno rinunciare a esercitare un ruolo di presidio strategico dell'economia nazionale.

4. I settori strategici dello sviluppo italiano nel periodo delle partecipazioni statali.

4.1. Il settore energetico: ENI.

Nel sistema delle partecipazioni statali italiane, il settore energetico occupò una posizione di assoluto rilievo, configurandosi come uno dei pochi ambiti in cui l'intervento pubblico assunse una forma pienamente strategica e strutturata. L'energia, infatti, non rappresentava soltanto un input produttivo essenziale, ma costituiva una risorsa determinante per l'autonomia economica, la stabilità macroeconomica e la collocazione internazionale del Paese in un panorama economico globale che sempre più contava su potenze industriali dei paesi vincitori della seconda guerra mondiale. In un'economia come quella italiana, fortemente dipendente dalle importazioni di materie prime e caratterizzata da una cronica debolezza energetica, il controllo del settore assumeva un significato che travalicava la dimensione industriale, investendo direttamente la sfera della sovranità nazionale.

In questo contesto si colloca la nascita dell'ENI, istituito nel 1953 come ente pubblico economico e destinato a rappresentare il fulcro della politica energetica nazionale. L'ENI raccolse l'eredità dell'Agip, ma ne superò ampiamente la funzione originaria, trasformandosi in un soggetto dotato di una visione complessiva e di una capacità operativa senza precedenti nel panorama italiano. La sua creazione segnò un passaggio cruciale: per la prima volta, lo Stato non interveniva ex post per correggere squilibri di mercato o per salvare imprese in difficoltà, ma si proponeva di costruire deliberatamente un settore strategico, assumendone la guida e orientandone lo sviluppo nel lungo periodo¹⁶².

¹⁶² F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, LUISS Guido Carli, 2019, ove si ricostruisce il passaggio dall'Agip all'ENI quale trasformazione da ente operativo a soggetto strategico di politica energetica nazionale.

Il contesto internazionale in cui l'ENI si inserì era dominato da una forte concentrazione oligopolistica. Il mercato petrolifero mondiale era controllato da un ristretto numero di grandi compagnie anglo-americane, le cosiddette “Sette Sorelle”¹⁶³, che esercitavano un potere determinante sia sui prezzi sia sulle condizioni di accesso alle risorse. In tale quadro, i paesi privi di risorse energetiche proprie si trovavano in una posizione strutturalmente subordinata, con margini di manovra estremamente ridotti. L'Italia, uscita dalla Seconda guerra mondiale con un apparato produttivo a dir poco fragile e una bilancia dei pagamenti strutturalmente deficitaria, risultava particolarmente esposta a queste dinamiche¹⁶⁴.

L'ENI venne dunque concepito come strumento di politica economica e di politica estera, chiamato a modificare i rapporti di forza esistenti ed a garantire al Paese condizioni più favorevoli di approvvigionamento energetico. Questa impostazione trovò la sua espressione più compiuta nell'azione di Enrico Mattei, che seppe interpretare il ruolo dell'ente in modo fortemente innovativo. Mattei non concepì l'ENI come una semplice impresa pubblica sottoposta a rigidi vincoli amministrativi, bensì come un soggetto dotato di ampia autonomia operativa, capace di muoversi con flessibilità sui mercati internazionali, pur restando saldamente ancorato agli obiettivi strategici dello Stato¹⁶⁵.

La visione di Mattei si fondava su un presupposto chiaro: l'energia non doveva essere considerata una variabile esogena, da subire passivamente, ma una leva fondamentale per lo sviluppo industriale e per il rafforzamento dell'indipendenza

¹⁶³ Le “Sette Sorelle” sono state le principali compagnie petrolifere multifunzionali che hanno dominato la produzione, raffinazione e distribuzione del greggio mondiale dagli anni '40 fino alla crisi energetica del 1973. Il termine, coniato da Enrico Mattei, descrive il cartello che monopolizzava il mercato, formato da: Exxon, Mobil, Texaco, Standard Oil of California, Gulf Oil, Royal Dutch Shell e British Petroleum.

¹⁶⁴ F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, op. cit., ove si sottolinea la posizione strutturalmente debole dell'Italia nel mercato energetico internazionale e la necessità di una strategia pubblica volta a ridurre la dipendenza esterna.

¹⁶⁵ C. Moffa (a cura di), *Enrico Mattei. Contro l'arrembaggio al petrolio e al metano*, Aracne, Roma, 2006, ove si analizza la leadership di Mattei e la concezione dell'ENI come strumento integrato di politica economica e politica estera.

nazionale sul piano mondiale. Da questa impostazione derivò una strategia di intervento che mirava a scardinare il sistema di relazioni consolidato nel mercato petrolifero internazionale. L'ENI avviò una politica di accordi diretti con i paesi produttori di idrocarburi, fondata su condizioni contrattuali più favorevoli rispetto a quelle imposte dalle grandi compagnie occidentali. Tali accordi prevedevano spesso una più equa ripartizione dei profitti e forme di cooperazione industriale che riconoscevano un ruolo più attivo ai paesi produttori¹⁶⁶.

Questa strategia ebbe conseguenze rilevanti non soltanto sul piano economico, ma anche su quello politico e geopolitico. L'azione dell'ENI contribuì a ridefinire in modo sostanziale i rapporti tra paesi consumatori e paesi produttori, anticipando dinamiche che si sarebbero affermate pienamente solo negli anni successivi. In tal senso, l'ente operò come un attore capace di incidere sugli equilibri internazionali, collocandosi in una posizione intermedia tra le grandi potenze industriali e il mondo dei paesi emergenti.

L'energia divenne così uno strumento di politica estera, utilizzato per ampliare il margine di autonomia dell'Italia nello scenario internazionale¹⁶⁷.

Parallelamente all'azione internazionale, l'ENI svolse un ruolo più che centrale nella trasformazione e nell'evoluzione del sistema produttivo interno. La politica energetica dell'ente si intrecciò strettamente con il processo di industrializzazione del Paese, sostenendo la crescita di settori ad alta intensità energetica e contribuendo alla modernizzazione delle infrastrutture. In particolare, lo sviluppo del gas naturale e la realizzazione di una vasta rete di distribuzione del metano rappresentarono uno degli interventi più significativi dell'ENI sul piano interno. La diffusione del metano consentì

¹⁶⁶ Ivi, ove si evidenzia la strategia degli accordi diretti con i Paesi produttori fondata su una ripartizione più equa dei profitti rispetto ai modelli contrattuali imposti dalle grandi compagnie anglo-americane.

¹⁶⁷ Ivi, ove si mette in luce la dimensione geopolitica dell'azione dell'ENI e il suo ruolo nell'ampliare l'autonomia internazionale dell'Italia nel contesto della Guerra Fredda.

una riduzione dei costi energetici per l'industria, migliorando la competitività del sistema produttivo nazionale e favorendo una più efficiente allocazione delle risorse¹⁶⁸.

L'impatto dell'ENI non si limitò alla dimensione industriale, ma ebbe importanti riflessi anche sul piano territoriale. L'espansione delle infrastrutture energetiche contribuì a modificare la geografia economica del Paese, favorendo l'integrazione di aree fino ad allora marginali e sostenendo politiche di riequilibrio regionale. In particolare, l'intervento nel Mezzogiorno, pur segnato da importanti limiti, testimonia il tentativo di utilizzare l'energia come fattore di sviluppo e di coesione territoriale. L'ENI non si limitò a fornire energia, ma promosse occupazione, formazione di competenze tecniche e sviluppo di un indotto industriale collegato.

Un elemento centrale dell'esperienza ENI fu il suo elevato grado di integrazione verticale. L'ente controllava l'intera filiera energetica, dall'esplorazione alla produzione, dalla raffinazione alla distribuzione. Questa struttura integrata garantì non solo una maggiore efficienza operativa, ma soprattutto una forte capacità di indirizzo strategico. Il controllo della filiera consentì all'ENI di ridurre fortemente la dipendenza da fornitori esterni, rafforzando la posizione negoziale dell'Italia sui mercati internazionali e assicurando una maggiore stabilità degli approvvigionamenti¹⁶⁹.

Dal punto di vista istituzionale, l'ENI beneficiò di un sostegno politico e finanziario che ne rafforzò la capacità di azione. La relativa stabilità degli indirizzi strategici e la chiarezza della missione assegnata all'ente rappresentarono un elemento di discontinuità rispetto ad altre esperienze di partecipazioni statali, spesso caratterizzate da frammentazione settoriale e da obiettivi contraddittori. Pur risentendo di tensioni interne e di criticità gestionali, l'ENI riuscì a mantenere una coerenza di fondo che ne garantì l'efficacia nel medio e lungo periodo.

¹⁶⁸F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, op. cit., ove si analizza l'impatto interno dello sviluppo del metano e delle infrastrutture energetiche sulla competitività dell'industria italiana.

¹⁶⁹Ivi, ove si evidenzia come l'integrazione verticale lungo l'intera filiera energetica costituisse una scelta strategica funzionale alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla stabilità dei prezzi.

Alla luce di queste considerazioni, quello attuato con l'ENI può essere interpretato come il più compiuto esempio di intervento pubblico strategico nell'Italia del secondo dopoguerra. Esso rappresentò un primo modello di “campione nazionale” fondato non solo sulla dimensione economica, quanto anche su una precisa visione politica dello sviluppo, nella quale l'energia veniva concepita come infrastruttura fondamentale della crescita e dell'autonomia del Paese. L'esperienza dell'ENI dimostra come, in presenza di una governance relativamente autonoma, di una chiara strategia industriale e di un sostegno istituzionale coerente, l'intervento dello Stato potesse produrre risultati duraturi e contribuire in modo significativo alla modernizzazione del sistema economico nazionale.

Sono proprio queste le motivazioni per cui l'ENI rimase in larga parte un'eccezione nel panorama delle partecipazioni statali italiane. La sua traiettoria consente di comprendere non solo i successi del modello pubblico, ma anche, per contrasto, i limiti strutturali che caratterizzarono altre esperienze di intervento statale negli altri settori strategici.

4.2. Industria, difesa e tecnologia: Finmeccanica ed EFIM.

Il settore dell'industria manifatturiera avanzata, della difesa e della tecnologia rappresentò uno degli ambiti più articolati e complessi dell'intervento pubblico italiano nel secondo dopoguerra. A differenza di comparti caratterizzati da una filiera relativamente unitaria, come quello energetico, l'industria meccanica e tecnologica presentava una struttura intrinsecamente frammentata, nella quale convivevano produzioni ad alta intensità di capitale, settori a elevato contenuto tecnologico e attività a più basso valore aggiunto. In questo contesto, le partecipazioni statali si svilupparono attraverso strumenti diversi, tra i quali un ruolo centrale fu svolto da Finmeccanica ed EFIM.

Finmeccanica venne costituita nel 1948 come *holding* finanziaria del gruppo IRI per il settore meccanico, aeronautico ed elettromeccanico. La sua funzione originaria era quella di razionalizzare e coordinare un insieme di imprese strategiche, molte delle quali derivavano dalla riconversione dell'apparato industriale bellico. Finmeccanica si configurò fin dall'inizio come un soggetto di coordinamento, più che come un'impresa industriale in senso stretto, con il compito di gestire partecipazioni eterogenee e di garantirne la sopravvivenza in un contesto economico e tecnologico in rapido mutamento¹⁷⁰.

La composizione del gruppo evidenziava una marcata eterogeneità settoriale. All'interno di Finmeccanica convivevano imprese operanti nell'aeronautica, nella difesa, nella cantieristica, nell'elettronica e nella meccanica pesante, ciascuna caratterizzata da specifiche esigenze tecnologiche e da differenti mercati di riferimento. Questa pluralità di ambiti rese particolarmente complessa la definizione di una strategia industriale unitaria, imponendo una gestione che tendeva spesso a privilegiare il mantenimento dell'equilibrio complessivo del gruppo rispetto alla specializzazione produttiva¹⁷¹.

Un tratto distintivo dell'esperienza Finmeccanica fu la forte dipendenza dalla domanda pubblica, in particolare nel settore della difesa e dell'aeronautica. Le imprese del gruppo operavano frequentemente in un contesto di committenza pubblica, nazionale e internazionale, che condizionava in modo significativo le scelte di investimento e di sviluppo tecnologico. Questa dipendenza contribuì a garantire una certa stabilità nel breve periodo, ma espose il gruppo alle oscillazioni delle politiche di bilancio e agli indirizzi governativi, limitando la continuità delle strategie di lungo periodo¹⁷².

¹⁷⁰ *Bilancio d'esercizio Finmeccanica 1985*, ove si ricostruisce l'evoluzione del gruppo e la funzione di coordinamento esercitata dalla holding nel settore meccanico, aeronautico ed elettromeccanico.

¹⁷¹ C. Monaco, *La riorganizzazione aziendale di Finmeccanica: dalla holding alla one company*, LUISS Guido Carli, 2016, ove si analizzano i limiti della struttura a holding e le difficoltà nel definire una strategia industriale unitaria.

¹⁷² Ivi, ove si sottolinea la forte dipendenza del gruppo Finmeccanica dalla domanda pubblica nel settore della difesa e dell'aeronautica.

Nel corso del tempo, Finmeccanica tentò di rispondere a queste criticità attraverso processi di riorganizzazione interna, volti a razionalizzare le partecipazioni e a migliorare il coordinamento industriale. Tuttavia, per gran parte della sua storia, il gruppo rimase caratterizzato da una struttura a *holding*, nella quale la funzione finanziaria e di controllo prevaleva su una reale integrazione industriale. Questa configurazione rifletteva una concezione dell'intervento pubblico orientata più alla gestione e al presidio di settori ritenuti strategici che alla costruzione di un soggetto unitario capace di competere sistematicamente sui mercati tecnologicamente più avanzati.

Ancora più problematica, sotto il profilo della coerenza industriale, fu l'esperienza dell'EFIM, istituito nel 1962 come ente autonomo di gestione per le partecipazioni e il finanziamento dell'industria manifatturiera. L'EFIM nacque con una missione esplicitamente orientata allo sviluppo della media industria e al riequilibrio territoriale, in particolare nel Mezzogiorno. La sua funzione era quella di intervenire in settori caratterizzati da debolezza strutturale e da insufficiente capacità di attrazione di capitali privati, offrendo sostegno finanziario e gestionale¹⁷³.

A differenza di Finmeccanica, che operava prevalentemente in comparti ad alto contenuto tecnologico, l'EFIM si trovò a gestire un portafoglio estremamente eterogeneo di partecipazioni, che comprendeva settori molto diversi tra loro: metallurgia, meccanica, vetro, chimica, materiali da costruzione e attività manifatturiere tradizionali. Questa dispersione settoriale costituì uno dei principali limiti strutturali dell'ente, rendendo difficile qualsiasi forma di coordinamento strategico e impedendo la definizione di una chiara identità industriale¹⁷⁴.

La documentazione relativa ai programmi di investimento dell'EFIM evidenzia come l'ente fosse frequentemente chiamato a svolgere una funzione di sostegno e di

¹⁷³ Disegno di legge, *Aumento del fondo di dotazione dell'EFIM*, 1971, ove si evidenzia la funzione di sostegno finanziario attribuita all'ente in relazione allo sviluppo della media industria e al riequilibrio territoriale.

¹⁷⁴ Ivi, ove si mette in luce l'eterogeneità del portafoglio partecipativo dell'EFIM e la conseguente difficoltà di definire un'identità industriale coerente.

salvataggio di imprese in difficoltà. Gran parte delle risorse vennero destinate a interventi di ristrutturazione o di mantenimento delle attività produttive, spesso localizzate in aree economicamente depresse, redendo ovvio come, in questo quadro, l'obiettivo prioritario dell'azione pubblica risultava essere la tutela dell'occupazione e la presenza industriale sul territorio, piuttosto che la competitività tecnologica o l'innovazione di lungo periodo¹⁷⁵.

L'aumento progressivo del fondo di dotazione dell'EFIM, giustificato dalla necessità di sostenere programmi di investimento sempre più onerosi, testimonia la crescente dipendenza dell'ente dal finanziamento pubblico. L'EFIM non riuscì a sviluppare una dinamica autonoma di crescita, né un piano economico effettivamente legato alla creazione di profitto, rimanendo strutturalmente legato al sostegno statale e mostrando una limitata capacità di generare risorse attraverso l'attività industriale delle imprese partecipate¹⁷⁶. Questa configurazione si tradusse, nel medio periodo, in una forte fragilità economica e gestionale che rese l'ente particolarmente esposto alle crisi settoriali.

L'analisi congiunta di Finmeccanica ed EFIM consente di cogliere alcuni tratti comuni del modello italiano di intervento pubblico nel settore industriale e tecnologico. In entrambi i casi, l'azione dello Stato si caratterizzò per una forte eterogeneità degli obiettivi e per una difficoltà strutturale nel definire strategie industriali unitarie. Se Finmeccanica operò prevalentemente come strumento di coordinamento e presidio di comparti tecnologicamente sensibili, l'EFIM incarnò una funzione più marcatamente compensativa, orientata al sostegno di settori deboli e al riequilibrio territoriale.

Queste esperienze mostrano come l'intervento pubblico nell'industria manifatturiera avanzata si sia spesso tradotto in una gestione dell'esistente piuttosto che in una politica industriale orientata alla costruzione di nuovi percorsi di sviluppo

¹⁷⁵ *Stato di previsione della spesa del Ministero delle Partecipazioni Statali per l'anno finanziario 1973; Conto consuntivo EFIM, esercizio 1971*, ove si evidenzia la prevalenza di interventi di salvataggio e ristrutturazione rispetto a strategie di innovazione di lungo periodo.

¹⁷⁶ *Ivi*, ove si sottolinea la crescente dipendenza dell'EFIM dal finanziamento pubblico e la limitata capacità autonoma di generare risorse attraverso l'attività industriale.

tecnologico. La frammentazione settoriale, la dipendenza dal finanziamento pubblico e l'assenza di una visione di lungo periodo limitarono la capacità di questi enti di affermarsi come veri attori strategici.

4.3. Telecomunicazioni e infrastrutture: STET.

Nel quadro delle partecipazioni statali, il settore delle telecomunicazioni occupò una posizione alquanto peculiare, distinta sia dal comparto energetico sia dall'industria manifatturiera avanzata. Le telecomunicazioni non costituivano infatti un settore produttivo in senso stretto, bensì un'infrastruttura di base, indispensabile per il funzionamento del sistema economico dell'intero paese, per l'integrazione territoriale e per l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato. In questo ambito, l'intervento pubblico assunse una configurazione specifica, orientata meno alla competizione industriale e più alla garanzia dell'universalità del servizio, alla continuità delle reti e al coordinamento tecnico di un settore naturalmente caratterizzato da forti economie di scala.

La STET (Società Finanziaria Telefonica S.p.A., originariamente Società Torinese Esercizi Telefonici) rappresentò lo strumento principale attraverso cui lo Stato italiano organizzò e governò il settore delle telecomunicazioni per gran parte del Novecento. Fin dalla sua origine, STET si configurò come una *holding* di controllo, chiamata a coordinare una pluralità di società operative attive nei diversi ambiti del servizio telefonico. Questa struttura rifletteva la natura intrinsecamente infrastrutturale del settore, in cui la frammentazione degli operatori risultava inefficiente e potenzialmente dannosa per la qualità e l'estensione del servizio.

Il primo bilancio STET del 1934 consente di cogliere con chiarezza la funzione originaria della società. In una fase storica caratterizzata da una forte dispersione delle concessioni telefoniche e da una limitata omogeneità tecnologica, STET venne concepita come strumento di coordinamento finanziario e industriale, volto a razionalizzare il settore

e a garantire un maggiore controllo pubblico su un servizio ritenuto essenziale¹⁷⁷. Già in questa fase emergeva l'idea che le telecomunicazioni non potessero essere lasciate esclusivamente alle logiche di mercato, ma richiedessero una regia centrale capace di assicurare investimenti di lungo periodo.

Il secondo dopoguerra rappresentò un momento cruciale per l'evoluzione del settore. Il bilancio STET del 1946 documenta le profonde difficoltà materiali e organizzative in cui versava il sistema delle telecomunicazioni al termine del conflitto. Le infrastrutture erano gravemente danneggiate e la rete risultava discontinua e fortemente sbilanciata dal punto di vista territoriale; proprio in questo scenario, l'intervento pubblico assunse una funzione essenzialmente ricostruttiva, mirata a ristabilire la continuità del servizio e a porre le basi per una futura espansione della rete¹⁷⁸.

La ricostruzione delle telecomunicazioni non fu tuttavia un'operazione neutrale. Essa si inserì all'interno di un più ampio processo di modernizzazione del Paese, nel quale le infrastrutture di comunicazione venivano progressivamente riconosciute come fattori abilitanti e centrali dello sviluppo economico. Il potenziamento della rete telefonica favorì l'integrazione dei mercati, la circolazione delle informazioni e il coordinamento delle attività produttive, contribuendo indirettamente alla crescita dell'industria e dei servizi. In questo senso, STET operò come infrastruttura invisibile dello sviluppo, il cui impatto economico risultava tanto più rilevante quanto meno immediatamente percepibile.

Negli anni del miracolo economico, il ruolo di STET si trasformò ulteriormente. Il bilancio del 1965 mostra come la società fosse ormai divenuta il perno di un sistema complesso e tecnologicamente avanzato, impegnato non solo nell'estensione della rete

¹⁷⁷ *Primo bilancio d'esercizio STET, 1934*, ove si documenta la funzione originaria di coordinamento finanziario e industriale nel settore delle telecomunicazioni, in un contesto caratterizzato da frammentazione delle concessioni.

¹⁷⁸ *Bilancio d'esercizio STET, 1946*, ove si ricostruiscono le condizioni del settore al termine del conflitto e la funzione ricostruttiva assunta dall'intervento pubblico,

telefonica, ma anche nello sviluppo di nuove competenze tecniche e scientifiche¹⁷⁹. L'aumento della domanda di servizi di comunicazione, legato alla crescita economica e all'urbanizzazione, impose investimenti ingenti e continui, che difficilmente avrebbero potuto essere sostenuti da operatori privati in assenza di garanzie di redditività nel breve periodo.

In questa fase, STET consolidò la propria funzione di coordinamento industriale, operando in stretto raccordo con l'IRI e con le altre grandi imprese pubbliche. La gestione del settore si basava su una logica di lungo periodo, nella quale la redditività immediata veniva subordinata all'obiettivo della diffusione del servizio e dell'aggiornamento tecnologico delle infrastrutture.

Tale impostazione rifletteva una concezione delle telecomunicazioni come bene pubblico essenziale, la cui utilità sociale giustificava un intervento diretto dello Stato.

Un aspetto centrale dell'esperienza STET fu il rapporto tra sviluppo infrastrutturale e coesione territoriale. L'estensione della rete telefonica contribuì a ridurre, almeno in parte, il divario tra le diverse aree del Paese, favorendo l'integrazione del Mezzogiorno nel sistema economico nazionale. Sebbene persistessero significative disuguaglianze nell'accesso ai servizi, l'azione di STET testimonia il tentativo di utilizzare le telecomunicazioni come strumento di unificazione economica e amministrativa, rafforzando la capacità dello Stato di esercitare le proprie funzioni su tutto il territorio.

Dal punto di vista istituzionale, STET rappresentò un modello di intervento pubblico diverso da quello osservabile nei settori industriali. La società non era chiamata a competere sui mercati internazionali né a sviluppare prodotti esportabili, ma a garantire l'efficienza e l'affidabilità di un'infrastruttura fondamentale. Questa specificità contribuì a rafforzare una gestione improntata alla stabilità e alla continuità, ma limitò al tempo

¹⁷⁹ *Bilancio d'esercizio STET, 1965*, ove si evidenzia l'espansione della rete telefonica e lo sviluppo tecnologico connesso alla crescita economica degli anni del miracolo italiano.

stesso la pressione verso l'innovazione radicale. L'innovazione tecnologica, pur presente, si sviluppò prevalentemente in funzione del miglioramento della rete esistente piuttosto che come spinta autonoma verso nuovi mercati.

Nel complesso, l'esperienza di STET mette in luce una delle dimensioni meno visibili, ma più rilevanti delle partecipazioni statali italiane, ossia il ruolo dello Stato come costruttore e garante di infrastrutture. Le telecomunicazioni costituirono un presupposto essenziale per lo sviluppo industriale, per l'efficienza amministrativa e per l'integrazione territoriale, ma difficilmente avrebbero potuto essere affidate esclusivamente all'iniziativa privata in un contesto di elevati costi fissi e di rendimenti differiti nel tempo.

L'analisi di STET consente dunque di cogliere una specifica declinazione dell'intervento pubblico, distinta sia dal modello industriale-tecnologico sia da quello energetico. Essa evidenzia come lo Stato italiano abbia svolto un ruolo cruciale nella costruzione delle infrastrutture di comunicazione, ponendo le basi per la modernizzazione del Paese, e come questa funzione infrastrutturale abbia contribuito a rafforzare una concezione delle partecipazioni statali orientata più alla gestione e alla stabilità, che all'innovazione competitiva. Tali elementi risultano fondamentali per comprendere la natura complessiva del modello italiano di sviluppo pubblico e il ruolo svolto dalle imprese a partecipazione statale nei diversi settori strategici.

4.4. Il settore radiotelevisivo: la RAI come impresa strategica.

Nel sistema delle partecipazioni statali, il settore radiotelevisivo occupò una posizione singolare. La radiotelevisione non costituiva infatti un settore produttivo tradizionale, né una semplice infrastruttura tecnica, ma un mezzo di comunicazione di massa dotato di un forte impatto culturale, sociale e politico. In questo ambito, l'intervento pubblico non rispondeva prioritariamente a esigenze di efficienza economica o di competitività internazionale, bensì alla necessità di controllare, organizzare e indirizzare

uno strumento fondamentale di costruzione dell'opinione pubblica e dell'identità nazionale.

La RAI, istituita formalmente nel 1944, ed intesa come l'impresa che ha raccolto il retaggio dell'Unione Radiofonica italiana e dell'Ente italiano per le Audizioni Radiofoniche, rappresentò il principale strumento attraverso il quale lo Stato italiano esercitò questa funzione. Fin dalla sua configurazione come ente concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, la RAI fu investita di una missione che andava ben oltre la semplice produzione e diffusione di contenuti. Essa venne concepita come un'istituzione centrale nel processo di modernizzazione del Paese, chiamata a svolgere un ruolo di mediazione tra Stato e società, tra centro e periferia, tra tradizione e innovazione.

Nel secondo dopoguerra, la radiodiffusione assunse un'importanza crescente in un Paese caratterizzato da forti divari territoriali, da elevati tassi di analfabetismo e da una limitata omogeneità culturale. In questo contesto, la radio prima e la televisione poi divennero strumenti essenziali di integrazione nazionale. La RAI contribuì in modo decisivo alla diffusione della lingua italiana standard, alla circolazione di modelli culturali condivisi e alla costruzione di un immaginario collettivo unitario. Il servizio pubblico radiotelevisivo si configurò così come un fattore di coesione sociale, capace di accompagnare e sostenere i processi di trasformazione economica e sociale del Paese¹⁸⁰.

L'introduzione della televisione negli anni Cinquanta segnò una svolta profonda. La televisione non fu soltanto un nuovo mezzo tecnico, ma un fenomeno sociale di vasta portata, in grado di incidere sulle abitudini quotidiane, sui consumi culturali e sulle forme di partecipazione politica. In questa fase, la RAI operò in regime di monopolio, giustificato dalla natura pubblica del servizio e dalla necessità di garantire un controllo centralizzato su un mezzo considerato strategico. Il monopolio radiotelevisivo non rispondeva soltanto a ragioni tecniche o economiche, ma rifletteva una precisa scelta

¹⁸⁰ A. Pipolo, *Evoluzione della comunicazione in Italia: la RAI nel corso degli anni*, LUISS Guido Carli, 2022, ove si analizza il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo quale strumento di integrazione culturale e di costruzione dell'identità nazionale.

politica: quella di affidare allo Stato la gestione di uno strumento capace di influenzare in modo diretto la formazione del consenso¹⁸¹.

Dal punto di vista istituzionale, la RAI si collocava in una posizione ambigua. Pur configurandosi come impresa pubblica, essa non operava secondo logiche industriali comparabili a quelle delle grandi partecipazioni statali nei settori energetico o manifatturiero. La sua attività era strutturalmente deficitaria sul piano economico e dipendeva dal finanziamento pubblico e dal canone. Tuttavia, questa apparente inefficienza economica risultava funzionale alla sua missione: la RAI non era chiamata a massimizzare il profitto, quanto a garantire l'universalità del servizio, la qualità dei contenuti e il rispetto di un equilibrio politico-istituzionale.

Nel corso degli anni Sessanta, la RAI divenne uno degli attori principali del processo di alfabetizzazione culturale e civica della popolazione. Attraverso programmi educativi, informativi e di intrattenimento, il servizio pubblico contribuì alla diffusione di competenze linguistiche, alla conoscenza delle istituzioni e alla familiarizzazione con i valori della società industriale moderna. In questo senso, la RAI svolse una funzione complementare rispetto alle altre imprese pubbliche: mentre queste ultime fornivano energia, infrastrutture e beni industriali, la radiotelevisione pubblica forniva capitale simbolico e culturale, indispensabile per il funzionamento di una società in rapido mutamento¹⁸².

Un aspetto centrale dell'esperienza RAI fu il suo rapporto con il sistema politico. La gestione del servizio pubblico radiotelevisivo fu, fin dall'inizio, oggetto di un delicato equilibrio tra autonomia editoriale e controllo politico. La RAI si configurò come uno spazio nel quale si riflettevano le dinamiche del sistema dei partiti, dando luogo a forme di lottizzazione e di influenza politica che ne condizionarono l'organizzazione interna e le

¹⁸¹ *Radiocorriere TV*, n. 1, 1954, documento emblematico della fase di avvio della televisione pubblica in regime di monopolio, ove emerge la funzione pedagogica e nazionale attribuita al mezzo televisivo.

¹⁸² A. Pipolo, *Evoluzione della comunicazione in Italia*, op. cit., ove si evidenzia la funzione complementare della RAI rispetto alle altre imprese pubbliche, quale fornitore di capitale culturale e simbolico.

scelte programmatiche. Tuttavia, questa politicizzazione non annullò la funzione strategica dell'ente, anzi, al contrario, ne confermò il ruolo centrale come luogo di mediazione tra istituzioni e società.

Nel confronto con le altre partecipazioni statali, la RAI rappresenta un caso emblematico di impresa pubblica strategica non industriale. La sua importanza non risiedeva nella produzione di beni materiali o nella gestione di infrastrutture fisiche, ma nella capacità di incidere sui processi culturali e comunicativi. In questo senso, la radiotelevisione pubblica costituiva una componente essenziale del modello di sviluppo italiano, contribuendo a creare le condizioni sociali e simboliche necessarie alla modernizzazione economica.

L'esperienza della RAI evidenzia inoltre uno degli elementi di maggiore originalità del sistema italiano delle partecipazioni statali: l'estensione dell'intervento pubblico a settori nei quali la dimensione economica era subordinata a obiettivi di carattere politico e culturale. Questa scelta rifletteva una concezione ampia del ruolo dello Stato nello sviluppo, nella quale la crescita economica veniva affiancata da un progetto di integrazione nazionale e di costruzione dell'identità collettiva.

La RAI può essere quindi inquadrata come un'impresa strategica a pieno titolo, sebbene diversa per natura e finalità rispetto alle grandi imprese pubbliche industriali. Essa svolse un ruolo fondamentale nella trasformazione della società italiana, accompagnando il processo di modernizzazione e contribuendo a ridurre i divari culturali e territoriali. L'analisi del settore radiotelevisivo completa così il quadro dei settori strategici dello sviluppo italiano nel periodo delle partecipazioni statali, mostrando come l'intervento pubblico si sia esteso ben oltre la sfera economica, investendo direttamente i processi di comunicazione, cultura e consenso, contribuendo così ad una rinascita trasversale dell'intero paese.

5. ENI e Olivetti: due modelli a confronto.

5.1. ENI come campione nazionale “compiuto”.

Nel quadro delle partecipazioni statali italiane, l'ENI rappresenta il caso più avanzato e coerente di campione nazionale, inteso non soltanto come grande impresa a controllo pubblico, ma altresì come soggetto capace di integrare obiettivi industriali, strategici e politici all'interno di una visione unitaria di sviluppo. La sua specificità non risiede esclusivamente nelle dimensioni economiche o nella rilevanza internazionale raggiunta, bensì anche nella compiutezza del modello che ne ha accompagnato la crescita. Modello nel quale l'intervento pubblico non si è limitato a sostenere l'impresa, ma ne ha definito missione, orizzonte temporale e funzione sistemica.

L'ENI si configurò fin dalla sua nascita come un soggetto dotato di una chiara identità strategica. Come già ricordato, a differenza di altre imprese a partecipazione statale, spesso caratterizzate da una molteplicità di obiettivi e da una governance frammentata, l'ENI operò entro un quadro di riferimento relativamente stabile, nel quale il controllo pubblico non si traduceva in ingerenza amministrativa quotidiana, ma in indirizzo politico-strategico di lungo periodo¹⁸³, il che costituisce uno dei tratti distintivi del suo successo.

La compiutezza del modello ENI emerge innanzitutto nella definizione della sua missione fondamentale: garantire all'Italia l'accesso a risorse energetiche a condizioni compatibili con uno sviluppo industriale autonomo. L'energia non veniva concepita come un settore tra gli altri, ma come infrastruttura essenziale dell'intero sistema economico. Di conseguenza, l'ENI non fu chiamato semplicemente a operare sul mercato, bensì a

¹⁸³ F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, op. cit., ove si sottolinea la stabilità dell'indirizzo strategico dell'ente e la coerenza tra governance e missione istituzionale.

modificarne le regole, intervenendo laddove i meccanismi concorrenziali risultavano strutturalmente sfavorevoli per un paese privo di risorse proprie¹⁸⁴.

In questo senso, come summenzionato, l'azione dell'ENI si collocò a un livello superiore rispetto alla logica del profitto immediato. La redditività dell'impresa, pur rilevante, risultava subordinata a obiettivi strategici più ampi: sicurezza degli approvvigionamenti, stabilità dei prezzi energetici, rafforzamento della posizione internazionale dell'Italia. Questa subordinazione del risultato economico a una funzione sistemica costituisce uno degli elementi che consentono di parlare di “campione nazionale” in senso pieno, e non di semplice impresa pubblica di grandi dimensioni.

Un ruolo decisivo nella costruzione di questo modello fu svolto dal già citato Enrico Mattei la cui azione contribuì a saldare in modo originale dimensione industriale e dimensione politica. Mattei non si limitò a dirigere l'ENI come manager pubblico, ma ne interpretò il ruolo come strumento di politica economica e di politica estera, dotato di un'autonomia operativa funzionale al perseguimento di obiettivi nazionali. La sua *leadership* fu essenziale nel garantire all'ente una coerenza strategica che raramente si riscontra in altre esperienze di partecipazioni statali¹⁸⁵.

La strategia internazionale dell'ENI costituisce uno degli aspetti più evidenti di questa compiutezza. Attraverso accordi diretti con i paesi produttori di idrocarburi, l'ENI mise in discussione l'assetto oligopolistico del mercato petrolifero, introducendo formule contrattuali più favorevoli e più eque. Tali accordi non erano soltanto strumenti economici, ma veicoli di una più ampia politica di cooperazione, che consentì all'Italia di acquisire un ruolo autonomo e considerato nello scenario internazionale¹⁸⁶. In questo

¹⁸⁴ Ivi, ove si evidenzia la funzione sistemica dell'energia quale infrastruttura fondamentale dello sviluppo industriale.

¹⁸⁵ C. Moffa (a cura di), *Enrico Mattei*, op. cit., ove si analizza la saldatura tra dimensione industriale e dimensione politica nella leadership di Mattei.

¹⁸⁶ Ivi, ove si mette in luce il carattere innovativo degli accordi internazionali promossi dall'ENI e la loro valenza strategica.

senso, l'ENI operò come attore quasi statuale, capace di affiancare - e anche di anticipare - l'azione diplomatica ufficiale.

Sul piano interno, la compiutezza del modello ENI si manifestò nella capacità di integrare verticalmente l'intera filiera energetica. Il controllo delle fasi di esplorazione, produzione, raffinazione e distribuzione consentì all'ente di esercitare un'effettiva sovranità industriale sul settore, riducendo la dipendenza da fornitori esterni e garantendo una maggiore stabilità al sistema economico nazionale. Questa integrazione verticale non fu il risultato di una semplice espansione dimensionale, bensì l'espressione di una scelta strategica coerente, sostenuta da investimenti di lungo periodo, da un solido supporto istituzionale e da una mancanza di dipendenza da profitti di breve periodo¹⁸⁷.

Un ulteriore elemento di compiutezza riguarda il rapporto tra ENI e Stato. L'ente godette di un sostegno politico continuativo, che ne rafforzò la capacità di pianificazione e ne ridusse l'esposizione alle oscillazioni congiunturali. A differenza di altre imprese pubbliche, spesso soggette a frequenti cambiamenti di indirizzo e a pressioni di natura clientelare e governativo, l'ENI poté operare in un contesto relativamente stabile, nel quale la chiarezza degli obiettivi compensava i rischi connessi all'intervento pubblico. Questa stabilità istituzionale rappresentò una condizione essenziale per il successo del modello.

La definizione dell'ENI come “campione nazionale compiuto” implica anche una valutazione comparativa implicita. L'ENI riuscì a coniugare dimensione nazionale e proiezione internazionale, autonomia gestionale e controllo pubblico, efficienza industriale e funzione strategica. In questo equilibrio risiede la sua specificità: l'ente non fu né un semplice strumento burocratico né un'impresa pubblica piegata a logiche di breve periodo, ma un soggetto capace di operare secondo una razionalità industriale compatibile con l'interesse nazionale.

¹⁸⁷ F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, op. cit., ove si evidenzia come l'integrazione verticale costituisse una scelta coerente con una visione di lungo periodo.

Questa compiutezza, tuttavia, non va intesa come assenza di limiti o contraddizioni. L'ENI operò in un contesto politico complesso, talvolta conflittuale, e la sua autonomia fu oggetto di tensioni e resistenze. Ciò nonostante, tali elementi non compromisero la coerenza complessiva del modello, che rimase riconoscibile e stabile nel tempo. Proprio questa capacità di mantenere una traiettoria strategica definita distingue l'ENI dalle altre grandi esperienze di intervento pubblico in Italia.

Pertanto, la possibilità di identificare l'ENI come un “campione nazionale compiuto” dipende dal fatto che riuscì a incarnare, in modo coerente e duraturo, una visione dello sviluppo fondata sul ruolo attivo dello Stato nei settori strategici. La sua esperienza dimostra che l'intervento pubblico, quando sostenuto da una chiara missione, da una governance autonoma e da un orizzonte di lungo periodo, può produrre risultati strutturali e incidere profondamente sul modello di sviluppo di un paese.

5.2. Olivetti: tra innovazione, mercato e assenza di supporto sistemico.

Se l'ENI può essere interpretato come un campione nazionale “compiuto”, l'esperienza della Olivetti rappresenta, per molti aspetti, il caso più emblematico di un'impresa ad altissimo contenuto innovativo che operò in assenza di un adeguato supporto sistemico. Olivetti non fu un'impresa marginale, né arretrata, ma uno dei soggetti industriali più avanzati del capitalismo italiano del Novecento, venne creata nel 1908 e fu capace di anticipare trasformazioni tecnologiche, organizzative e culturali che solo in seguito sarebbero divenute centrali nei modelli di sviluppo delle economie più avanzate. Tuttavia, proprio questa sua natura profondamente innovativa entrò in tensione con un contesto istituzionale e finanziario incapace di riconoscerne pienamente la portata strategica e riluttante alla considerazione di un'impresa privata in senso proprio.

L'elemento distintivo dell'esperienza Olivetti risiede nella sua concezione dell'impresa come sistema integrato, nel quale tecnologia, organizzazione del lavoro,

cultura e responsabilità sociale concorrevano alla definizione di un modello industriale originale. Sotto la guida di Adriano Olivetti (1901 - 1960), figlio del creatore dell'impresa, Camillo Olivetti, l'azienda non si limitò a produrre beni di consumo durevoli – inizialmente, macchine per scrivere e calcolatrici –, ma sviluppò una visione dell'innovazione come processo complessivo, che investiva tanto il prodotto quanto il contesto sociale in cui esso veniva realizzato¹⁸⁸.

Questa impostazione trovò una delle sue espressioni più avanzate nell'ingresso di Olivetti nel settore dell'elettronica. Già a partire dagli anni Cinquanta, l'azienda avviò investimenti significativi nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie elettroniche, culminati nella realizzazione di alcuni dei primi calcolatori elettronici europei. Proprio queste scelte collocavano Olivetti su una frontiera tecnologica estremamente avanzata, comparabile a quella delle grandi imprese statunitensi. Tuttavia, l'elettronica rappresentava un settore ad altissima intensità di capitale, caratterizzato da costi di ricerca elevatissimi, cicli di innovazione rapidi e forte concorrenza internazionale¹⁸⁹, che l'Italia non era ancora pronta ad affrontare.

In questo contesto, la posizione di Olivetti risultava strutturalmente fragile. A differenza delle grandi imprese pubbliche operanti in settori strategici, l'azienda doveva sostenere il peso dell'innovazione quasi esclusivamente attraverso risorse proprie e ricorso al mercato dei capitali, con il presupposto negativo che il sistema finanziario italiano dell'epoca non era strutturato per accompagnare progetti industriali di lungo periodo ad alto rischio tecnologico. Il capitale paziente, indispensabile per sostenere investimenti in ricerca senza ritorni immediati, risultava scarso, e gli strumenti di finanziamento disponibili privilegiavano logiche di breve periodo.

¹⁸⁸ R. Mauro, *Il modello Olivetti. Tecnologia e cultura come assi dello sviluppo aziendale (1946-1960)*, Università Bocconi, 2009, ove si analizza la concezione integrata dell'impresa promossa da Adriano Olivetti.

¹⁸⁹ Ivi, ove si evidenzia l'ingresso dell'azienda nel settore dell'elettronica quale scelta pionieristica in un contesto tecnologicamente ancora immaturo in Italia

L'assenza di un supporto pubblico sistemico rappresentò un elemento cruciale. Pur operando in un settore che avrebbe potuto essere considerato strategico per lo sviluppo industriale del Paese, Olivetti non beneficiò di un sostegno analogo a quello garantito alle grandi imprese pubbliche. Lo Stato italiano non assunse mai un ruolo attivo nel promuovere o proteggere l'industria elettronica nazionale, lasciando l'azienda esposta alle dinamiche del mercato internazionale senza strumenti adeguati di compensazione. In questo senso, l'esperienza Olivetti mette in luce una significativa asimmetria nel modello italiano di intervento pubblico¹⁹⁰.

Dopo la morte di Adriano Olivetti, questa fragilità emerse con particolare evidenza. La scomparsa della figura che aveva incarnato e tenuto insieme la visione industriale, culturale e sociale dell'azienda accentuò le difficoltà di governance e rese più evidente la mancanza di un contesto istituzionale capace di sostenerne la continuità strategica. Il progressivo intervento di Mediobanca nel capitale dell'azienda segnò un cambiamento significativo nell'orizzonte di riferimento. La logica finanziaria, orientata alla stabilizzazione e alla riduzione del rischio, prevalse progressivamente su quella industriale di lungo periodo¹⁹¹.

Il cosiddetto “salvataggio” di Olivetti da parte del sistema finanziario italiano va letto in questa chiave. Più che un progetto di rilancio industriale, esso rappresentò un'operazione di contenimento delle perdite e di razionalizzazione, che sacrificò in larga misura le ambizioni tecnologiche dell'azienda. Il settore elettronico, che avrebbe richiesto investimenti continui e una forte integrazione con politiche industriali nazionali, venne

¹⁹⁰ Ivi, ove si sottolinea l'assenza di un sostegno pubblico sistemico nel settore elettronico, a differenza di quanto avvenuto nei comparti energetico o infrastrutturale.

¹⁹¹ G. Morreale, *Mediobanca e il salvataggio Olivetti*. Verbali delle riunioni e documenti di lavoro 1964-1966, Archivio Storico Mediobanca, 2019, ove si ricostruisce l'intervento del sistema finanziario nella crisi dell'azienda.

progressivamente ridimensionato. In assenza di un sostegno pubblico coordinato, l'innovazione radicale divenne insostenibile¹⁹².

L'esperienza Olivetti evidenzia così uno dei limiti strutturali del modello italiano di sviluppo: la difficoltà di sostenere imprese innovative quando esse non rientravano in settori già riconosciuti come strategici o non erano inserite in un disegno pubblico complessivo. A differenza dell'ENI, che operava all'interno di un sistema di supporto politico, finanziario e istituzionale coerente, Olivetti si trovò a competere in un mercato globale altamente competitivo senza poter contare su strumenti analoghi. Questa asimmetria non rifletteva una minore rilevanza tecnologica dell'impresa, quanto piuttosto una diversa percezione del ruolo dello Stato nell'economia.

Dal punto di vista analitico, Olivetti può essere interpretata come un'impresa che anticipò modelli di capitalismo avanzato, fondati sulla conoscenza, sull'innovazione e sull'integrazione tra impresa e società, in un contesto nazionale che non era ancora in grado di recepirli pienamente. La sua traiettoria non segnala un fallimento imprenditoriale in senso stretto, ma una discontinuità tra capacità innovativa dell'impresa e struttura del sistema economico-istituzionale in cui essa operava.

In questa prospettiva, l'esperienza Olivetti consente di problematizzare la nozione stessa di "successo" industriale. L'azienda dimostrò che l'innovazione tecnologica e organizzativa, se non accompagnata da un adeguato supporto sistemico, rischia di tradursi in vulnerabilità piuttosto che in vantaggio competitivo. Il mercato, da solo, non fu in grado di assorbire e valorizzare un progetto industriale così avanzato, mentre lo Stato rimase sostanzialmente assente nel riconoscerne la valenza strategica.

Il caso Olivetti prepara così il terreno per una riflessione più ampia sui limiti del modello italiano di sviluppo. Esso mostra come l'intervento pubblico sia stato in grado di

¹⁹² Ivi, ove si evidenzia come l'operazione di salvataggio abbia privilegiato la stabilizzazione finanziaria rispetto alla prosecuzione della strategia tecnologica.

costruire campioni nazionali in alcuni settori, ma abbia fallito nel sostenere imprese innovative in ambiti tecnologicamente emergenti.

5.3. Olivetti come “campione mancato”: limiti del modello italiano.

Alla luce dell’analisi precedente, l’esperienza della Olivetti può essere interpretata come quella di un “campione mancato”, non nel senso di un’impresa fallita o inefficiente, ma come il risultato di una incompiutezza sistemica del modello italiano di sviluppo. Olivetti non mancò il proprio obiettivo per carenze tecnologiche, organizzative o progettuali; al contrario, essa anticipò in modo straordinario alcune delle direttrici fondamentali del capitalismo avanzato. Ciò che venne a mancare fu un contesto istituzionale, finanziario e politico in grado di riconoscerne il valore strategico e di sostenerne la traiettoria di lungo periodo.

Il concetto di “campione nazionale” implica infatti più della semplice eccellenza imprenditoriale. Esso presuppone l’esistenza di un ecosistema favorevole, nel quale Stato, sistema finanziario e apparato industriale cooperano, in modo esplicito o implicito, alla costruzione di un soggetto in grado di operare su scala internazionale. In questo senso, il confronto con l’ENI è illuminante: non perché Olivetti ne fosse l’opposto, ma perché evidenzia la differenza tra un’impresa inserita in un progetto pubblico coerente ed un’altra lasciata a confrontarsi da sola con le logiche del mercato globale¹⁹³.

Olivetti operò in un settore che sarebbe divenuto centrale solo negli anni successivi, ma che già allora richiedeva investimenti massicci, continuità nella ricerca e una visione strategica nazionale. Il modello italiano delle partecipazioni statali, tuttavia, non riconobbe l’elettronica come settore prioritario. L’intervento pubblico si concentrò

¹⁹³ F. Milone, *Storia della nascita dell’ENI*, op. cit., in chiave comparativa rispetto alla coerenza strategica garantita all’impresa pubblica.

prevalentemente su ambiti considerati tradizionalmente strategici - energia, infrastrutture, difesa - lasciando scoperti i settori emergenti ad alta intensità di conoscenza¹⁹⁴.

Questa selettività non fu neutrale. Essa rifletteva una concezione dello sviluppo ancora fortemente ancorata alla dimensione materiale dell'industrializzazione, nella quale l'innovazione tecnologica veniva sostenuta solo se inserita in comparti già consolidati o direttamente funzionali alla sovranità statale. L'elettronica, al contrario, venne percepita come un ambito rischioso, incerto, difficilmente governabile attraverso gli strumenti tradizionali dell'intervento pubblico. Di conseguenza, Olivetti si trovò a operare in un vuoto di politica industriale, nel quale il mercato non era in grado di compensare l'assenza dello Stato.

Il ruolo del sistema finanziario accentuò ulteriormente questa dinamica. Il progressivo intervento di Mediobanca nella gestione della crisi Olivetti rappresentò una risposta razionale dal punto di vista della stabilità finanziaria, ma non dal punto di vista dello sviluppo tecnologico. Il cosiddetto "salvataggio" dell'azienda non si tradusse in un progetto di rilancio industriale, bensì in una normalizzazione dell'impresa, orientata alla riduzione del rischio e alla dismissione delle attività più innovative¹⁹⁵. In questo passaggio si consuma simbolicamente il fallimento del modello italiano nel sostenere un campione tecnologico privato.

L'esperienza Olivetti mostra dunque che l'innovazione, se lasciata esclusivamente alle forze di mercato in un contesto strutturalmente debole, tende a trasformarsi da opportunità in fattore di vulnerabilità. L'impresa investì in ricerca, capitale umano e cultura organizzativa, ma tali investimenti non trovarono un adeguato riscontro sistemico.

¹⁹⁴ R. Mauro, *Il modello Olivetti*, op. cit., ove si evidenzia la mancata qualificazione dell'elettronica quale settore prioritario nella politica industriale italiana del periodo.

¹⁹⁵ G. Morreale, *Mediobanca e il salvataggio Olivetti*, op. cit., ove si analizza la prevalenza della logica finanziaria sulla visione industriale di lungo periodo.

In assenza di capitale paziente, di una domanda pubblica strategica e di un quadro istituzionale favorevole, l'innovazione radicale risultò insostenibile nel medio periodo¹⁹⁶.

In questa prospettiva, Olivetti non rappresenta un'eccezione isolata, ma un caso paradigmatico dei limiti del capitalismo italiano del secondo dopoguerra. Il modello delle partecipazioni statali fu capace di costruire grandi imprese pubbliche in settori chiave, ma non riuscì a creare un ambiente favorevole allo sviluppo di campioni tecnologici privati, ritenuti eccessivamente innovativi e rischiosi. La dicotomia tra imprese pubbliche "protette" e imprese private "esposte" costituisce uno dei nodi centrali della storia economica italiana.

Definire Olivetti come "campione mancato" significa quindi riconoscere che il suo mancato consolidamento non fu il risultato di errori imprenditoriali, ma l'esito di una asimmetria strutturale nel modello di sviluppo nazionale. L'impresa aveva la visione, le competenze e la capacità innovativa; ciò che mancava era un sistema in grado di accompagnarla, sostenerla e proteggerla nella fase più rischiosa del cambiamento tecnologico.

Questa lettura consente di superare interpretazioni semplicistiche, che attribuiscono la crisi di Olivetti a fattori contingenti o a singole decisioni manageriali. Al contrario, essa invita a considerare l'esperienza dell'azienda come una lente attraverso cui osservare i limiti complessivi dell'intervento pubblico italiano. Se l'ENI rappresenta il successo di un modello di capitalismo pubblico strategico, Olivetti ne evidenzia l'altra faccia: l'incapacità di estendere tale modello ai settori emergenti e di integrare pienamente l'innovazione privata in un progetto nazionale di sviluppo.

Così, il caso Olivetti chiude il confronto avviato in questo paragrafo, mettendo in luce una contraddizione fondamentale del modello italiano: la presenza di una forte capacità di intervento pubblico in alcuni ambiti, accompagnata da una sostanziale assenza

¹⁹⁶ R. Mauro, *Il modello Olivetti*, op. cit., ove si conclude che la crisi dell'impresa non derivi da carenze imprenditoriali, bensì dall'assenza di un ecosistema istituzionale e finanziario idoneo a sostenere l'innovazione radicale.

di politiche sistemiche in altri. Il “campione mancato” non è dunque solo Olivetti, ma un’intera possibilità di sviluppo tecnologico che l’Italia non riuscì a realizzare pienamente. Questa consapevolezza costituisce uno degli elementi centrali per comprendere le traiettorie successive dell’economia italiana e il progressivo ridimensionamento delle ambizioni industriali nazionali nel contesto della competizione globale.

CAPITOLO III

STATO, MERCATO E CAMPIONI NAZIONALI: GOLDEN POWER, ANTITRUST E AIUTI DI STATO

1. Dalla neutralità del mercato all'intervento selettivo dello Stato.

L'idea della "neutralità" del mercato ha rappresentato, per lungo tempo, il modello dominante nell'elaborazione delle politiche economiche europee e nazionali. Tale impostazione, affermata progressivamente a partire dagli anni Novanta, postulava un arretramento dall'intervento diretto nell'economia da parte dello Stato, a favore di un modello fondato sulla concorrenza, sulla liberalizzazione dei mercati e sulla regolazione indipendente. Proprio in questa prospettiva, il ruolo dei pubblici poteri veniva ricondotto principalmente alla predisposizione di regole generali e astratte, volte a garantire il corretto funzionamento del mercato, lasciando all'iniziativa privata la guida dello sviluppo economico.

Tuttavia, una simile rappresentazione della neutralità statale non ha mai trovato un fondamento pienamente coerente né nella tradizione costituzionale italiana né, tantomeno, nell'assetto dei Trattati europei.

Sul piano interno, la cosiddetta "Costituzione economica" italiana si è sempre caratterizzata per un equilibrio dinamico tra libertà di iniziativa economica e funzione sociale dell'attività produttiva. L'art. 41 Cost., infatti, nel riconoscere la libertà dell'iniziativa economica privata¹⁹⁷, ne subordina l'esercizio al rispetto dell'utilità sociale;

¹⁹⁷ *Costituzione della Repubblica italiana*, art. 41, il quale, nel sancire che "l'iniziativa economica privata è libera", stabilisce tuttavia che essa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". La disposizione costituisce uno dei pilastri della cd. "Costituzione economica" italiana, configurando la libertà economica non

mentre l'art. 43 Cost. consente la riserva o il trasferimento allo Stato di imprese operanti in settori strategici¹⁹⁸. Come evidenziato dalla dottrina, il modello italiano non è mai stato pienamente liberista, bensì strutturalmente aperto a forme di intervento pubblico, tanto nella fase dello “Stato imprenditore” quanto in quella successiva dello “Stato regolatore”¹⁹⁹.

La periodizzazione proposta in dottrina individua, infatti, una sequenza evolutiva che parte dallo Stato liberale ottocentesco, attraversa la stagione dello Stato interventista e dello Stato del benessere, per approdare allo schema dello Stato regolatore affermatosi tra gli anni Ottanta e Novanta²⁰⁰. Quest'ultima fase risulta essere quella in cui la gestione diretta delle imprese pubbliche lascia progressivamente spazio a un modello fondato su autorità indipendenti, regolazione tecnica e apertura dei mercati alla concorrenza.

Questo assetto è stato fortemente ed inevitabilmente influenzato dal diritto dell'Unione europea. I Trattati, infatti, pongono al centro un'economia di mercato aperta

come diritto assoluto, bensì come libertà funzionalizzata, inserita in un quadro di bilanciamento con valori di rango costituzionale.

¹⁹⁸ *Costituzione della Repubblica italiana*, art. 43, che consente, a fini di utilità generale, la riserva o il trasferimento allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o utenti, di imprese relative a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o situazioni di monopolio. La norma rappresenta il fondamento costituzionale dell'intervento pubblico diretto nell'economia e ha storicamente legittimato l'esperienza delle partecipazioni statali. Essa dimostra come il modello costituzionale italiano non presupponga una neutralità dello Stato rispetto al mercato, ma ammetta esplicitamente forme di intervento proprietario in settori strategici.

¹⁹⁹ C. Pietraroia, *Il ruolo dello Stato nell'economia. Nuove prospettive e spunti di riflessione*, in *De Justitia*, 2025, il quale sottolinea come l'ordinamento costituzionale italiano non abbia mai conosciuto una neutralità sostanziale dello Stato nell'economia; M. Clarich, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, ove si ricostruisce l'evoluzione dal modello dello Stato imprenditore a quello dello Stato regolatore, evidenziando la permanenza di un ruolo attivo del potere pubblico anche nella fase della liberalizzazione e della regolazione indipendente.

²⁰⁰ M. Clarich, *La mano visibile dello Stato nella crisi economica e finanziaria*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, ove si evidenzia come il modello regolatorio non elimini l'intervento pubblico, ma ne ridefinisca strumenti e tecniche, spostando il baricentro dalla gestione diretta delle imprese alla regolazione tecnica e alla vigilanza sui mercati liberalizzati.

e in libera concorrenza (art. 119 e 120 TFUE²⁰¹), nonché la definizione delle regole di concorrenza come competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 TFUE²⁰²). Allo stesso tempo, tuttavia, l'Unione si fonda su un modello di “economia sociale di mercato fortemente competitiva” (art. 3 TUE²⁰³), espressione che rivela come la concorrenza non costituisca un valore assoluto, bensì uno strumento funzionale al perseguimento di obiettivi più ampi, quali la coesione sociale, la piena occupazione e lo sviluppo sostenibile²⁰⁴.

L'idea di una neutralità del mercato, dunque, non implica mai una neutralità assiologica dello Stato: il mercato è regolato e orientato da fini pubblici.

Il vero *turning point* dello Stato regolatore si è avuto con la crisi finanziaria del 2008, con cui questo modello viene messo profondamente in discussione. Come evidenziato anche dalla dottrina, è stata proprio l'emergenza finanziaria ad aver segnato il passaggio dallo “Stato regolatore” allo “Stato salvatore”, con il ritorno di interventi pubblici diretti, ricapitalizzazioni e misure straordinarie di sostegno²⁰⁵. Basti soffermarsi

²⁰¹ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, art. 119, che stabilisce come l'azione degli Stati membri e dell'Unione si svolga nel rispetto del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. La disposizione costituisce uno dei fondamenti macroeconomici dell'Unione, ancorando le politiche economiche al principio di apertura, stabilità e disciplina competitiva.

²⁰² *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, art. 3, par. 1, lett. b), che attribuisce all'Unione competenza esclusiva per la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. Tale attribuzione evidenzia la centralità sistemica della disciplina antitrust quale strumento di integrazione economica e impedisce agli Stati membri di introdurre regimi concorrenziali divergenti o protezionistici.

²⁰³ *Trattato sull'Unione europea*, art. 3, par. 3, secondo cui l'Unione instaura “un'economia sociale di mercato fortemente competitiva”. La formula, di matrice ordoliberal, esprime un equilibrio tra libertà economica e finalità sociali, escludendo tanto il dirigismo pianificatore quanto il *laissez-faire* assoluto e configurando la concorrenza come principio ordinatore dell'integrazione europea.

²⁰⁴ P. Libici, *L'illecito antitrust dopo la direttiva 2014/104/UE*, Università degli Studi di Palermo, 2020, il quale sottolinea come la concorrenza assuma una funzione sistemica nell'ordinamento europeo, costituendo non solo uno strumento di efficienza economica, ma un presidio dell'integrazione del mercato interno e della tutela dei consumatori.

²⁰⁵ M. Clarich, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore*, op. cit., ove si osserva come la crisi finanziaria del 2008 abbia segnato il passaggio dallo “Stato regolatore” allo “Stato salvatore”, caratterizzato da interventi diretti di ricapitalizzazione e sostegno pubblico al sistema bancario, in deroga temporanea ai paradigmi della neutralità regolatoria.

sulla disciplina europea degli aiuti di Stato, la quale è stata oggetto di significative flessibilizzazioni, che sono culminate, in occasione della pandemia da COVID-19, nell'adozione di un "Quadro temporaneo" che ha consentito agli Stati membri di intervenire massicciamente a sostegno dell'economia²⁰⁶.

Probabilmente proprio la pandemia ha reso evidente come l'interconnessione globale delle catene di valore che si è creata nel corso degli anni non sia un meccanismo che garantisce in modo automatico stabilità ed efficienza, potendo, di contro, creare delle vulnerabilità sistemiche. Proprio le istituzioni europee hanno riconosciuto come delle dipendenze eccessive da singoli Paesi o da forniture concentrate possano compromettere la sicurezza economica dell'Unione²⁰⁷, ed in un tale contesto, il concetto di "autonomia strategica aperta" è progressivamente divenuto il nuovo orizzonte di riferimento della politica economica europea²⁰⁸.

La recente "Strategia europea per la sicurezza economica" ha esplicitamente affermato che l'apertura economica deve essere accompagnata da strumenti di protezione dei settori strategici, di controllo delle dipendenze critiche e di prevenzione della fuga di tecnologie sensibili. Ed in modo analogo, la nuova "Strategia industriale per l'Europa" ha

²⁰⁶ Commissione europea, Comunicazione C(2020) 1863 final, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19*, 19 marzo 2020, adottata ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, sul presupposto dell'esistenza di un "grave turbamento dell'economia" degli Stati membri. Il documento ha ampliato in modo significativo le possibilità di intervento pubblico, pur mantenendo condizioni di proporzionalità, necessità e temporaneità.

²⁰⁷ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, *Strategia europea per la sicurezza economica*, 20 giugno 2023, che individua la necessità di valutare e gestire i rischi derivanti da dipendenze economiche e tecnologiche e di proteggere infrastrutture critiche e tecnologie sensibili, introducendo il concetto di "*economic security*" quale nuovo parametro della governance economica europea.

²⁰⁸ Commissione europea, *Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*, 2021, che elabora il concetto di "autonomia strategica aperta", inteso come capacità dell'Unione di preservare apertura commerciale e integrazione globale, riducendo al contempo vulnerabilità sistemiche e dipendenze strategiche.

sancito il ritorno di una politica industriale europea esplicita, fondata sul rafforzamento delle filiere strategiche, sugli ecosistemi industriali e sulla transizione verde e digitale²⁰⁹.

Il passaggio dalla neutralità del mercato all'intervento selettivo dello Stato non segna dunque un ritorno al dirigismo novecentesco, piuttosto l'emersione di un nuovo modello di *governance* economica. In tale modello, lo Stato non si sostituisce al mercato, ma ne orienta selettivamente l'evoluzione, individuando settori strategici, presidiando le infrastrutture critiche e intervenendo, ove necessario, per prevenire rischi sistemici.

Avendo a riguardo questa nuova prospettiva, è evidente come la sicurezza economica debba e sia diventata una componente strutturale sia della politica industriale, sia della disciplina della concorrenza. La concorrenza in quanto tale non viene abbandonata, ma integrata in un quadro più ampio, nel quale resilienza, autonomia tecnologica e tutela degli interessi strategici assumono un rilievo primario.

Lo Stato, dunque, torna ad assumere un ruolo centrale, non più come imprenditore generalizzato, ma come regolatore strategico e garante della sicurezza economica, chiamato a bilanciare apertura e protezione, concorrenza e sovranità, mercato e interesse generale.

2. Il Golden Power come strumento di tutela degli interessi strategici nazionali.

2.1. Origine ed evoluzione della disciplina italiana sul Golden Power.

L'attuale disciplina italiana del *Golden Power* rappresenta l'esito di un lungo processo di adattamento dell'ordinamento interno alle sollecitazioni provenienti dal diritto

²⁰⁹ Commissione europea, Una nuova strategia industriale per l'Europa, COM(2020) 102 final, che sancisce il ritorno a una politica industriale europea esplicita, fondata sul rafforzamento degli ecosistemi industriali, sulla transizione verde e digitale e sulla riduzione delle dipendenze strategiche

dell'Unione europea, in particolare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di libera circolazione dei capitali e libertà di stabilimento. Per comprenderne la genesi è necessario ripercorrere la parabola della cosiddetta *golden share*, istituto introdotto negli anni Novanta nel contesto delle privatizzazioni delle grandi imprese pubbliche, e progressivamente ritenuto incompatibile con i principi fondanti del mercato interno.

Nel modello originario, lo Stato italiano, pur dismettendo il controllo azionario di imprese strategiche operanti nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e della difesa, si riservava poteri speciali di veto, opposizione o gradimento in relazione a determinate operazioni societarie e a modifiche degli assetti proprietari²¹⁰. Tali poteri, formalmente giustificati dalla tutela di interessi pubblici essenziali, si traducevano tuttavia in una significativa capacità di ingerenza nella *governance* delle società privatizzate, incidendo direttamente sia sulle dinamiche concorrenziali, sia sull'attrattività del mercato italiano per gli investitori esteri.

È proprio su questo terreno che si è innestata la giurisprudenza della Corte di giustizia. Con la sentenza 23 maggio 2000, C-58/99, *Commissione c. Italia*²¹¹, la Corte ha affermato che la previsione di poteri speciali statali in società privatizzate costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali, ai sensi dell'allora art. 73 B del Trattato CE (oggi art. 63 TFUE), anche quando tali poteri siano formalmente applicabili indistintamente a investitori nazionali e stranieri, sottolineando come non risulti

²¹⁰ In tal senso, L. Scipione, *La "golden share" nella giurisprudenza comunitaria: critica e contraddizioni di una roccaforte inespugnabile*, in *Diritto societario*, 2010, il quale evidenzia come la *golden share* si traducesse in una forma di controllo politico permanente sull'impresa privatizzata, incidendo sugli assetti proprietari e sulle decisioni strategiche mediante poteri di veto o gradimento non ancorati a criteri oggettivi e predeterminati. L'autore sottolinea come tali poteri, pur formalmente giustificati dalla tutela di interessi pubblici essenziali, si ponessero in tensione con il principio di libera circolazione dei capitali e con la logica concorrenziale del mercato interno.

²¹¹ Corte di giustizia, 23 maggio 2000, C-58/99, *Commissione c. Italia*, punti 17 ss., ove la Corte afferma che una misura nazionale integra una restrizione alla libera circolazione dei capitali quando sia idonea a dissuadere investitori di altri Stati membri dall'effettuare investimenti in imprese stabilite nello Stato interessato. La Corte chiarisce inoltre che la restrizione può sussistere anche in assenza di discriminazione formale, qualora il potere statale introduca un'incertezza idonea a scoraggiare l'ingresso di capitali esteri.

necessario che una misura sia discriminatoria per essere vietata, quanto invece è sufficiente che essa sia idonea a dissuadere investitori di altri Stati membri dall'acquisire partecipazioni o dall'esercitare diritti societari in imprese stabilite in un diverso Stato membro.

Nella sentenza C-367/98, *Commissione c. Portogallo*²¹² e nella coeva C-483/99, *Commissione c. Francia*²¹³, la Corte ha censurato la previsione di poteri speciali caratterizzati da ampia discrezionalità amministrativa, fondati su criteri generici e non previamente determinati. Analoga conclusione è stata raggiunta nella causa C-503/99, *Commissione c. Belgio*²¹⁴, con la quale la Corte ha chiarito che eventuali restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono essere giustificate solo se fondate su criteri oggettivi, stabili e resi pubblici, tali da circoscrivere in modo rigoroso il potere discrezionale dell'autorità nazionale, riconfermando il principio enunciato nel caso italiano.

I poteri speciali possono essere compatibili con il diritto dell'Unione soltanto se rispettano il principio di proporzionalità e se sono effettivamente finalizzati alla tutela di interessi essenziali quali l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica, ai sensi dell'art. 65

²¹² Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-367/98, *Commissione c. Portogallo*, punti 45-52, nella quale si rileva che poteri speciali caratterizzati da ampia discrezionalità amministrativa, non delimitata da criteri oggettivi, stabili e pubblici, violano il principio di certezza del diritto e costituiscono restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali.

²¹³ Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-483/99, *Commissione c. Francia*, punto 49 ss., ove si sottolinea che eventuali restrizioni alla libertà di stabilimento devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale e rispettare il principio di proporzionalità, risultando necessarie e adeguate rispetto all'obiettivo perseguito.

²¹⁴ Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99, *Commissione c. Regno del Belgio*, punto 47 ss., secondo cui eventuali restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono essere ammesse solo se fondate su criteri oggettivi, stabili e resi pubblici, tali da circoscrivere rigorosamente il potere discrezionale dell'autorità nazionale. La pronuncia consolida il principio secondo cui la tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica non può giustificare poteri indefiniti o imprevedibili.

TFUE²¹⁵. In mancanza di tali condizioni, essi integrano una restrizione ingiustificata alle libertà fondamentali del mercato interno e pertanto devono essere vietati.

Con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21²¹⁶, il sistema dei poteri speciali è stato radicalmente riformato, segnando, da un lato, il superamento della *golden share* in senso tecnico e, dall'altro, l'introduzione di un nuovo modello di intervento pubblico sugli assetti societari. Il decreto, come espressamente indicato nel suo preambolo, è stato adottato anche in considerazione della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea per violazione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali⁵.

La riforma del 2012 ha operato una trasformazione qualitativa dello strumento: lo Stato non agisce più quale azionista privilegiato, ma esercita poteri pubblicistici indipendentemente dall'effettiva titolarità di partecipazioni societarie. I poteri speciali sono stati ricondotti a due ambiti principali: da un lato, le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale; dall'altro, gli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. In tali ambiti, determinate operazioni - quali acquisizioni di partecipazioni rilevanti, fusioni, scissioni, trasferimenti di rami d'azienda o modifiche della destinazione di *asset* strategici - devono essere notificate preventivamente al Governo, che può imporre specifiche condizioni o, nei casi più gravi, esercitare un potere di veto.

La nuova disciplina introduce così un controllo *ex ante*, fondato su obblighi di notifica e su termini procedurali certi, con l'intento di ridurre l'alea di discrezionalità e di assicurare maggiore prevedibilità agli operatori economici nazionali e stranieri. La

²¹⁵ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, art. 65, che consente restrizioni alla libera circolazione dei capitali giustificate da motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza, purché rispettino il principio di proporzionalità. La disposizione rappresenta la base giuridica attraverso cui la Corte valuta la compatibilità dei poteri speciali statali con il diritto dell'Unione.

²¹⁶ *Decreto-legge 15 marzo 2012*, n. 21, 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". Il provvedimento, adottato anche in considerazione della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, segna il superamento della *golden share* in senso proprietario e introduce un modello di controllo pubblicistico *ex ante* fondato su obblighi di notifica e poteri tipizzati.

valutazione governativa deve essere ancorata alla sussistenza di una “minaccia di grave pregiudizio” per interessi essenziali, formula che, pur lasciando un margine di apprezzamento, risulta più circoscritta rispetto alle precedenti giustificazioni di politica economica generale.

L’evoluzione normativa partita dalla dismissione delle *golden share*, non si è arrestata al 2012, infatti, tramite il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105²¹⁷, è stato introdotto il cosiddetto “perimetro di sicurezza nazionale cibernetica”, che ha come obiettivo quello di estendere la portata dei poteri speciali ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G e, più in generale, alle infrastrutture digitali critiche. L’intervento del 2019 è la testimonianza di come la nozione di settore strategico sia in una fase di ampliamento, dovuto sicuramente all’avanzamento particolarmente rapido di nuove tecnologie, motivo per cui non si esaurisce più nelle infrastrutture materiali tradizionali, ma arriva ad includere reti, dati, sistemi informativi e tecnologie ad alta intensità innovativa.

Un ulteriore passaggio significativo si è verificato nel contesto della crisi pandemica. Il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23²¹⁸ ha ampliato temporaneamente - e poi stabilmente - l’ambito applicativo della disciplina, includendo nuovi settori quali quello finanziario, sanitario e agroalimentare, in considerazione del rischio di acquisizioni ostili in una fase di particolare vulnerabilità del sistema produttivo nazionale. Il *Golden Power* ha così assunto una funzione di presidio sistemico della sicurezza economica,

²¹⁷ Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, che istituisce il “perimetro di sicurezza nazionale cibernetica”, estendendo l’ambito dei poteri speciali alle reti, ai sistemi informativi e ai servizi informatici da cui dipende l’esercizio di funzioni essenziali dello Stato o la prestazione di servizi fondamentali. L’intervento normativo riflette l’ampliamento della nozione di sicurezza nazionale alla dimensione tecnologica e digitale.

²¹⁸ Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd. “Decreto Liquidità”), che ha esteso temporaneamente - e poi stabilmente - l’ambito applicativo del Golden Power ai settori finanziario, creditizio, assicurativo, sanitario e agroalimentare, in considerazione della vulnerabilità del sistema produttivo nazionale nel contesto emergenziale pandemico e del rischio di acquisizioni ostili.

evidenziando la crescente interconnessione tra tutela degli interessi strategici e dinamiche dei mercati globali.

Sotto il profilo teorico, la traiettoria evolutiva descritta consente di cogliere un cambio di prospettiva nel ruolo dello Stato: dal controllo proprietario al controllo regolatorio. Se la *golden share* rappresentava un retaggio della stagione delle partecipazioni statali, il *Golden Power* si configura invece come uno strumento tipico dello Stato regolatore, che interviene selettivamente su specifiche operazioni societarie senza assumere la veste di socio. Tale trasformazione si inserisce nel più ampio processo di ridefinizione dei confini tra mercato e sovranità economica, nel quale la sicurezza nazionale - intesa in senso ampio, comprensivo della dimensione tecnologica e digitale - diviene parametro centrale di legittimazione dell'intervento pubblico.

Come precedentemente sottolineato, la giurisprudenza europea ha tracciato confini rigorosi, imponendo che i poteri speciali siano esercitati secondo criteri oggettivi e proporzionati.

L'esperienza italiana, invero, ha dimostrato come l'adeguamento a tali vincoli non sia stato un mero esercizio formale, ma abbia comportato una profonda ristrutturazione dello strumento, trasformandolo da meccanismo di controllo politico-generalizzato a dispositivo di intervento mirato e procedimentalizzato²¹⁹. È in questo equilibrio dinamico che si colloca l'attuale disciplina del *Golden Power*, la quale deve obbligatoriamente confrontarsi con le regole della concorrenza e degli aiuti di Stato in una prospettiva sistemica.

²¹⁹ L. Scipione, *La "golden share" nella giurisprudenza comunitaria*, op. cit., ove si evidenzia come la disciplina abbia trasformato un meccanismo di controllo politico-generalizzato in uno strumento procedimentalizzato e funzionalizzato alla tutela di interessi essenziali, riducendo l'area di discrezionalità amministrativa e adeguandosi ai parametri europei di proporzionalità e trasparenza.

2.2. Ambiti di applicazione e ampliamento progressivo dei settori strategici.

La progressiva estensione dell'ambito oggettivo del *Golden Power* costituisce uno degli snodi più significativi nell'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia italiana degli ultimi quindici anni. Se il passaggio dalla *golden share* al *Golden Power* ha segnato il superamento del controllo proprietario in favore di un controllo regolatorio, è nella definizione dei settori strategici che si coglie la trasformazione più profonda del modello.

Nella sua formulazione originaria, il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, si muoveva ancora entro una cornice relativamente circoscritta²²⁰. L'articolo 1 individuava le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, recependo in modo diretto le coordinate tracciate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di *golden shares*²²¹. Come noto, la Corte aveva chiarito che restrizioni alla libera circolazione dei capitali potevano ritenersi compatibili con il Trattato soltanto se giustificate da motivi di ordine pubblico o sicurezza pubblica, interpretati in senso restrittivo e sottoposti a un rigoroso controllo di proporzionalità²²².

In un tale contesto, la strategicità era ancora concettualmente ancorata alla dimensione militare e alla tutela degli interessi essenziali della difesa nazionale. La scelta

²²⁰ Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, che nell'individuare le "attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale" e nell'introdurre un controllo fondato su obblighi di notifica preventiva e possibilità di opposizione governativa, ha ancorato la strategicità alla tutela degli interessi essenziali dello stato.

²²¹ In tal senso, Corte di giustizia, 23 maggio 2000, C-58/99, *Commissione c. Italia*, nonché Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99, *Commissione c. Regno del Belgio*, nelle quali la Corte afferma che una misura nazionale integra una restrizione vietata qualora sia idonea a dissuadere investitori di altri Stati membri dall'acquisire partecipazioni o dall'esercitare diritti societari. Le pronunce chiariscono inoltre che eventuali poteri speciali possono ritenersi compatibili con il diritto dell'Unione solo se fondati su criteri oggettivi, stabili, predeterminati e resi pubblici, tali da circoscrivere rigorosamente la discrezionalità amministrativa.

²²² Cfr. giurisprudenza CGUE sulle *golden shares*; v. L. Scipione, *La "Golden Share" nella giurisprudenza comunitaria*, op. cit.

legislativa del 2012 mirava, in primo luogo, a sottrarre l'intervento statale a logiche generiche di politica economica - già censurate in sede europea - ed a ricondurlo entro parametri oggettivi e predeterminati, in linea con le indicazioni della Corte²²³. La dottrina aveva evidenziato come la nuova disciplina segnasse il passaggio da una logica proprietaria a una logica funzionale, nella quale la rilevanza strategica dell'attività, e non la titolarità pubblica del capitale, costituiva l'effettivo presupposto dell'intervento²²⁴.

Tuttavia, già l'articolo 2 del decreto ampliava in modo significativo il perimetro applicativo, includendo gli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. È proprio in questa scelta che si coglie un primo mutamento del modello: la sicurezza nazionale non è più intesa solo ed unicamente come difesa militare, quanto come tutela della continuità degli approvvigionamenti e dell'operatività delle infrastrutture essenziali. Il riferimento alle reti e agli impianti necessari ad assicurare l'erogazione dei servizi pubblici essenziali segnala l'ingresso di una nozione di sicurezza economica embrionale, legata alla resilienza infrastrutturale dell'intero sistema Paese.

Il passaggio decisivo avviene poi con il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, che introduce il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica. Qui la strategicità assume un'estensione ancora più ampia, includendo la dimensione tecnologica e digitale. L'articolo 1 del decreto qualifica come rilevanti le reti, i sistemi informativi e i servizi informatici da cui dipende l'esercizio di funzioni essenziali dello Stato o la prestazione di servizi fondamentali per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche²²⁵. In

²²³ In tal senso C. Sodo Migliori, *L'evoluzione della golden share e l'utilizzo del golden power per i settori strategici*, in Cammino Diritto, 2023, il quale sottolinea come la disciplina del 2012 segni il passaggio "da una logica proprietaria a una logica funzionale" dell'intervento pubblico.

²²⁴ G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, in Dialoghi di Diritto dell'Economia, 2025, ove si sottolinea come il *Golden Power* si inserisca in una fase di transizione tra apertura dei mercati e nuove esigenze di protezione degli asset strategici, assumendo una dimensione sistemica nel contesto della competizione geo-economica.

²²⁵ Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, Art 1, che qualifica come rilevanti "reti, sistemi informativi e servizi informatici" da cui dipende "l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato o la

questo modo, il concetto di settore strategico si emancipa definitivamente dalla materialità delle infrastrutture fisiche per includere piattaforme digitali, *cloud*, reti 5G, sistemi ICT²²⁶ e componenti ad alta intensità tecnologica.

Questa evoluzione non è casuale, ma deriva da un contesto economico e politico sempre più caratterizzato dalla competizione tecnologica e da tensioni geopolitiche che hanno riportato al centro del dibattito, sia pubblico che giurisprudenziale, il tema della sovranità digitale. Con questa evoluzione, viene quindi ad essere ridefinita ed ampliata la sicurezza nazionale, soprattutto in termini di protezione delle infrastrutture critiche immateriali e nella consapevolezza che la vulnerabilità dei sistemi informatici può tradursi in un rischio sistemico per l'intero ordinamento.

Questa impostazione viene ad essere ulteriormente rafforzata tramite il coordinamento del decreto con il Regolamento (UE) 2019/452. L'articolo 4 del regolamento europeo individua, infatti, un elenco ampio e non tassativo di fattori che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, tra i quali rientrano: infrastrutture critiche (energia, trasporti, acqua, salute, comunicazioni, media), tecnologie critiche (intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cybersicurezza, tecnologie aerospaziali e nucleari), sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi essenziali ed accesso a informazioni sensibili²²⁷.

L'inclusione di tali settori nel quadro europeo legittima e al contempo orienta l'espansione della disciplina nazionale. L'Italia, attraverso successive modifiche

prestazione di un servizio essenziale", ampliando la nozione di strategicità verso infrastrutture immateriali.

²²⁶ *Information and communication technologies*, sono l'insieme integrato di tecnologie hardware, software, reti e telecomunicazioni usato per raccogliere, elaborare, archiviare, proteggere e trasmettere informazioni in formato digitale

²²⁷ *Regolamento UE 2019/452* del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, Art 4, che include tra i fattori rilevanti "*infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali*", "*tecnologie critiche*" e la "*sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi essenziali*", legittimando un'interpretazione ampia della nozione di sicurezza economica.

normative, recepisce e talora anticipa l'estensione dei settori strategici, integrando nel perimetro del *Golden Power* ambiti sempre più ampi.

Un ulteriore punto di svolta si è avuto con il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, con cui il legislatore ha esteso temporaneamente l'ambito applicativo ai settori finanziario, creditizio, assicurativo, sanitario e agroalimentare. La strategicità viene così collegata non soltanto alla sicurezza delle infrastrutture, quanto anche alla stabilità economico-finanziaria complessiva del Paese. La tutela della sicurezza economica nazionale diventa un criterio esplicito di intervento²²⁸.

È in questa fase che il *Golden Power* assume una dimensione sistemica. La mera protezione dei singoli asset viene superata, ed integrata con l'obiettivo di preservazione dell'equilibrio delle filiere produttive nazionali e con quello di prevenzione da acquisizioni considerate “*predatory*”²²⁹ in momenti di vulnerabilità economica. Come è stato osservato, il *Golden Power* si colloca oggi in una fase di tensione tra globalizzazione e deglobalizzazione²³⁰. L'Unione europea, pur ribadendo l'apertura agli investimenti esteri, ha riconosciuto la necessità di strumenti di *screening* volti a salvaguardare interessi strategici.

Questa evoluzione solleva tuttavia un problema centrale dal punto di vista teorico: la delimitazione della nozione di settore strategico. Se nella fase originaria il riferimento alla difesa e alla sicurezza militare consentiva una definizione relativamente circoscritta,

²²⁸ Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, che estende l'ambito applicativo del *Golden Power* ai settori finanziario, creditizio, assicurativo, sanitario e agroalimentare, collegando la strategicità non soltanto alla sicurezza delle infrastrutture ma anche alla stabilità economico-finanziaria complessiva del Paese, in un contesto di particolare vulnerabilità sistemica.

²²⁹ Il termine “*predatory acquisition*” si riferisce ad un'operazione di fusione o acquisizione in cui un'impresa acquisisce un concorrente con l'obiettivo principale di eliminarlo dal mercato e acquisirne la tecnologia.

²³⁰ G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione, negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, Dialoghi di Diritto dell'Economia, 2025, il quale evidenzia come la tutela degli interessi strategici assuma una dimensione “*sistemica*” nella fase di vulnerabilità economica.

l'estensione a tecnologie emergenti, dati, infrastrutture digitali, settori finanziari e sanitari comporta un ampliamento potenzialmente illimitato della categoria.

La giurisprudenza comunitaria, come evidenziato in dottrina, ha costantemente richiesto che le restrizioni siano fondate su criteri oggettivi, stabili e predeterminati, evitando formule generiche che conferiscano un potere discrezionale eccessivo all'autorità pubblica. Il principio di proporzionalità, nella sua declinazione europea, impone che la misura sia idonea e necessaria al perseguimento dell'obiettivo e che non ecceda quanto strettamente richiesto per la tutela dell'interesse fondamentale²³¹.

L'ampliamento dei settori strategici rende, in quest'ottica, più complesso il rispetto di tali parametri. La nozione di sicurezza economica, pur emergendo come categoria giuridica autonoma, rischia di atteggiarsi come una clausola elastica capace di assorbire una pluralità indeterminata di situazioni, andando così in contrasto con gli orientamenti europei. In questo senso, la disciplina del *Golden Power* si colloca in un'area di tensione tra tutela degli interessi essenziali e salvaguardia delle libertà fondamentali del mercato interno.

La riflessione più recente sottolinea come il diritto, nell'epoca della competizione geo-economica, assuma una funzione di strumento di conflitto regolato. Le leggi diventano strumenti di protezione degli *asset* strategici, in un contesto nel quale gli Stati cercano di preservare margini di sovranità economica senza rinunciare formalmente all'apertura dei mercati.

Resta tuttavia essenziale che tale espansione non si traduca in un meccanismo generalizzato di intervento dirigistico. La legittimità del *Golden Power*, anche alla luce del diritto dell'Unione, dipende dalla capacità di mantenere un equilibrio tra ampiezza dell'ambito oggettivo e rigore dei presupposti applicativi. Laddove la categoria del

²³¹ Sul principio di proporzionalità quale limite strutturale all'espansione dei poteri speciali, v. Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99, op. cit., ove si afferma che la restrizione deve essere necessaria e adeguata rispetto all'obiettivo perseguito; in dottrina, L. Scipione, op. cit., che sottolinea come l'esercizio dei poteri speciali debba rimanere confinato a ipotesi tassative e non possa trasformarsi in un potere discrezionale generalizzato.

“settore strategico” divenga eccessivamente elastica, il rischio è quello di compromettere la prevedibilità del quadro regolatorio e di alimentare tensioni con l’ordinamento europeo.

Quindi, l’ampliamento progressivo degli ambiti di applicazione del *Golden Power* testimonia il mutamento del concetto di sicurezza nazionale in chiave economica e tecnologica, riflettendo la consapevolezza che, nell’economia contemporanea, la sovranità si gioca anche sul controllo delle infrastrutture digitali, delle filiere produttive e delle tecnologie critiche.

2.3. Procedimento, poteri e limiti dell’intervento governativo.

La disciplina del *Golden Power* non si esaurisce nell’individuazione dei settori strategici, ma trova il proprio nucleo sistematico nella configurazione del procedimento e nella definizione dei poteri concretamente attribuiti al Governo. È infatti nella dimensione procedimentale che si manifesta la natura autenticamente pubblicistica dello strumento e si misura la sua compatibilità con il diritto dell’Unione europea e con i principi costituzionali interni.

Il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 ha costruito un modello di controllo fondato su un obbligo di notifica²³² preventiva e su un potere di intervento esercitabile entro termini determinati. L’elemento strutturale del sistema è rappresentato dalla notifica, che deve essere effettuata dalle imprese interessate prima dell’adozione o dell’esecuzione di atti, delibere o operazioni che incidano su attivi strategici. Proprio la notifica costituisce il presupposto indefettibile per l’esercizio dei poteri speciali e consente

²³² *Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*, art. 2, che prevede l’obbligo di notifica preventiva per delibere, atti o operazioni aventi ad oggetto attivi strategici. La notifica costituisce il presupposto indefettibile per l’esercizio dei poteri speciali e configura un controllo *ex ante* volto a consentire una valutazione preventiva del rischio per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico, in coerenza con i parametri europei di proporzionalità e trasparenza.

all'amministrazione di attivare un'istruttoria finalizzata alla verifica della sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali tutelati.

Il termine ordinario per l'esercizio del potere è fissato in quarantacinque giorni dalla notifica²³³, termine che può essere sospeso in caso di richiesta di informazioni integrative. La previsione di un termine perentorio risponde a un'esigenza di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento degli operatori economici, in quanto delimita temporalmente l'incertezza connessa alla possibile opposizione governativa. In mancanza di un intervento espresso entro il termine previsto, l'operazione può essere legittimamente eseguita. Tale meccanismo riflette una logica di bilanciamento tra esigenza di controllo pubblico e salvaguardia della libertà di iniziativa economica.

I poteri attribuiti al Governo si articolano in tre tipologie fondamentali: l'imposizione di condizioni o prescrizioni, l'opposizione all'acquisto di partecipazioni e il veto su delibere o operazioni societarie²³⁴. L'imposizione di condizioni rappresenta la forma meno invasiva di intervento, in quanto consente di subordinare l'operazione al rispetto di determinati obblighi diretti a mitigare il rischio individuato. Il veto o l'opposizione costituiscono invece misure di carattere impeditivo, che comportano l'impossibilità di perfezionare l'operazione. La scelta tra tali strumenti è espressione di una valutazione discrezionale che deve essere sorretta da adeguata motivazione e ancorata a criteri oggettivi e non discriminatori, come espressamente previsto dalla legge²³⁵. In questa ottica, il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105 ha ulteriormente rafforzato l'apparato istruttorio, in particolare per quanto concerne il perimetro di sicurezza

²³³ *Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*, il cui Art 2 stabilisce che il Governo può esercitare i poteri speciali “entro quarantacinque giorni dalla notifica”, decorso inutilmente il quale l'operazione può essere eseguita, configurando un meccanismo di silenzio-assenso procedimentale.

²³⁴ In tal senso, *Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*, artt. 1 e 2, che attribuiscono al Governo il potere di imporre “specifiche prescrizioni o condizioni”, nonché “opporsi” o esercitare un “veto” su determinate operazioni societarie.

²³⁵ *Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105*, che rafforza l'apparato istruttorio in materia di sicurezza cibernetica, prevedendo meccanismi di verifica tecnica e il coinvolgimento di strutture specializzate. L'estensione procedimentale riflette la crescente complessità delle valutazioni in ambito tecnologico e la necessità di fondare l'esercizio del potere su elementi tecnici adeguatamente istruiti.

nazionale cibernetica. In tale ambito, l'amministrazione può avvalersi di strutture tecniche specializzate e di poteri di verifica rafforzati, a testimonianza della crescente complessità delle valutazioni richieste.

La disciplina è stata poi ampliata dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, che ha esteso l'obbligo di notifica e l'ambito dei poteri speciali anche a settori ulteriori, tra cui quello finanziario e sanitario²³⁶. Tale estensione ha comportato un significativo incremento delle operazioni sottoposte a controllo e ha accentuato la centralità del procedimento quale strumento di filtro e di valutazione preventiva.

La natura giuridica dell'atto con cui il Governo esercita i poteri speciali è stata oggetto di approfondita riflessione in giurisprudenza. La qualificazione come atto di alta amministrazione, e non come atto politico, consente di assoggettarlo al sindacato del giudice amministrativo, seppur nei limiti propri delle scelte connotate da elevata discrezionalità tecnica e istituzionale²³⁷. Come evidenziato dalla giurisprudenza, il *Golden Power* rappresenta un "*limes provvedimentale*" posto a tutela ultima dell'interesse nazionale in macro-aree economiche strategiche²³⁸.

L'atto non è espressione di una discrezionalità politica insindacabile, ma di un potere amministrativo funzionalizzato alla tutela di interessi specificamente individuati dal legislatore. Ciò implica l'applicazione dei principi generali del procedimento

²³⁶ Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, che amplia l'obbligo di notifica e l'ambito dei poteri speciali anche ai settori finanziario, creditizio, assicurativo e sanitario. L'estensione comporta un significativo incremento delle operazioni sottoposte a controllo e rafforza la funzione del procedimento quale filtro preventivo volto a tutelare la stabilità economico-finanziaria nazionale.

²³⁷ In tal senso G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, op. cit. il quale qualifica il provvedimento di esercizio del *Golden Power* come un atto di alta amministrazione, soggetto al sindacato giurisdizionale nei limiti della discrezionalità tecnica.

²³⁸ C. Sodo Migliori, *L'evoluzione della golden share e l'utilizzo del golden power per i settori strategici*, op. cit., che definisce il *Golden Power* quale "*limes provvedimentale*" posto a tutela ultima dell'interesse nazionale in macro-aree economiche strategiche, sottolineando come l'atto governativo debba essere sorretto da adeguata motivazione e da un'istruttoria coerente con i parametri europei.

amministrativo, tra cui l'obbligo di motivazione, la completezza dell'istruttoria e il rispetto del principio di proporzionalità. È proprio questo carattere pubblicistico del potere che distingue radicalmente il *Golden Power* dalla *golden share*, che operava invece nell'ambito dell'autonomia negoziale societaria.

In questo ambito, il principio di proporzionalità assume un ruolo centrale, esso infatti richiede che la misura adottata sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito, necessaria rispetto ad alternative meno restrittive e proporzionata in senso stretto, ossia non eccessiva rispetto al sacrificio imposto agli operatori economici²³⁹. Tale principio, radicato nel diritto dell'Unione europea, costituisce il parametro fondamentale e centrale attraverso cui si valuta la compatibilità del *Golden Power* con gli articoli 63 e 65 TFUE. Il Regolamento (UE) 2019/452 rafforza questa impostazione, prevedendo un meccanismo di cooperazione tra Stati membri e Commissione europea e imponendo che le misure nazionali siano giustificate da motivi di sicurezza o ordine pubblico²⁴⁰. Il regolamento non crea un potere sostitutivo della Commissione, ma introduce un sistema di coordinamento che può incidere sul procedimento nazionale, imponendo la trasmissione di informazioni e consentendo l'emissione di pareri. La decisione finale resta comunque di competenza dello Stato membro, in conformità al principio secondo cui la sicurezza nazionale è di esclusiva competenza statale.

La tensione tra potere nazionale e ordinamento europeo emerge con particolare evidenza nella giurisprudenza amministrativa recente. Il giudice ha infatti sottolineato che l'esercizio del *Golden Power* deve essere sorretto dalla dimostrazione concreta della minaccia agli interessi essenziali e non può in alcun modo tradursi in un intervento regolatorio generalizzato. In difetto di adeguata motivazione o in presenza di misure

²³⁹ Sul principio di proporzionalità quale limite strutturale v. Corte di Giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99 op. cit., ove si afferma che la misura deve essere “*idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario per il suo conseguimento*”.

²⁴⁰ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, art 6, che prevede un “*meccanismo di cooperazione*” tra Stati membri e Commissione in caso di investimenti esteri suscettibili di incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico.

manifestamente sproporzionate, l'atto può infatti essere annullato. In questo senso, il sindacato giurisdizionale non si limita ad un mero controllo formale, ma investe la logicità, la coerenza e la proporzionalità della decisione. Infatti, pur riconoscendo un'ampia discrezionalità all'esecutivo, il giudice può verificare l'adeguatezza dell'istruttoria e la congruità delle misure rispetto all'obiettivo dichiarato²⁴¹.

Tale impostazione rafforza la natura giuridica del *Golden Power* come potere amministrativo sottoposto a limiti e controlli, eliminando la possibilità di qualificarlo come mero atto politico. In questo quadro, la disciplina del procedimento assume una funzione essenziale di garanzia. L'obbligo di notifica, la previsione di termini certi, la motivazione e la possibilità di ricorso giurisdizionale costituiscono elementi imprescindibili per evitare che il potere speciale si trasformi in uno strumento arbitrario. È proprio il rispetto di tali presupposti a creare la condizione di legittimità non tanto sul piano interno, quanto più alla luce del diritto dell'Unione.

Il *Golden Power* si configura, dunque, come un potere di intervento selettivo, esercitabile in presenza di minacce concrete e attuali alla sicurezza o all'ordine pubblico, ma sottoposto a rigorosi limiti procedurali e sostanziali. La sua legittimazione sistematica dipende dall'equilibrio tra ampiezza dell'ambito oggettivo e rigore dei presupposti applicativi.

Il procedimento e i limiti dell'intervento governativo rappresentano il vero punto di equilibrio tra sovranità economica e integrazione europea. Se da un lato il legislatore ha ampliato progressivamente l'ambito dei settori strategici, dall'altro lato ha strutturato un apparato procedimentale volto a circoscrivere l'esercizio del potere e a renderlo compatibile con i principi del mercato interno.

²⁴¹ In tal senso, G. Montedoro, op. cit., che evidenzia come l'esercizio del *Golden Power* debba essere fondato sulla dimostrazione concreta e attuale della minaccia agli interessi essenziali tutelati e non possa tradursi in un intervento dirigitico generalizzato. Il sindacato giurisdizionale, pur rispettando l'ampia discrezionalità dell'esecutivo, può investire la logicità, la congruità e la proporzionalità della decisione amministrativa, assicurando il rispetto dei principi di legalità e buon andamento.

2.4. Golden Power e diritto societario: impatti su corporate governance e assetti proprietari.

L'introduzione del *Golden Power* ha inciso in modo significativo non soltanto sull'assetto dei rapporti tra Stato e mercato, ma anche sulla struttura interna delle società operanti nei settori strategici. Se la *golden share* si configurava come un istituto di diritto societario speciale, inserito negli statuti delle imprese privatizzate e collegato alla permanenza dello Stato quale azionista, il *Golden Power* opera invece come potere pubblicistico esterno, capace di incidere sugli assetti proprietari e sulla governance societaria indipendentemente dalla titolarità di partecipazioni pubbliche²⁴². Tale trasformazione comporta un mutamento profondo del rapporto tra autonomia privata e potere pubblico. Il diritto societario, fondato sui principi di autonomia statutaria, maggioranza assembleare e responsabilità degli amministratori, si trova a interagire con un potere amministrativo che può condizionare o impedire operazioni straordinarie, modifiche dell'oggetto sociale, trasferimenti di sede, cessioni di rami d'azienda o acquisizioni di partecipazioni rilevanti²⁴³.

L'articolo 1 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 attribuisce al Governo il potere di veto su delibere, atti o operazioni aventi ad oggetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità di attivi strategici, comprese fusioni, scissioni, trasferimenti

²⁴² In tal senso, G. Sodo Migliori, *L'evoluzione della golden share e l'utilizzo del golden power per i settori strategici*, in *Cammino Diritto*, 2023, il quale evidenzia come il *Golden Power* si configuri quale strumento pubblicistico esterno alla società, distinto dai meccanismi statutari della *golden share*. Mentre quest'ultima operava quale diritto speciale incorporato nello statuto sociale e collegato alla permanenza dello Stato quale socio, il *Golden Power* incide dall'esterno sull'efficacia delle decisioni societarie, configurandosi come limite legale all'autonomia privata.

²⁴³ *Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*, artt. 1 e 2, che fanno espresso riferimento a “*delibere, atti o operazioni*” aventi ad oggetto attivi strategici, includendo fusioni, scissioni, trasferimenti di azienda o di rami di azienda, modifiche dell'oggetto sociale, trasferimenti di sede e acquisizioni di partecipazioni rilevanti. La norma introduce un filtro pubblicistico *ex ante* sull'efficacia di decisioni assunte secondo le regole ordinarie del diritto societario.

d'azienda e modifiche statutarie. L'articolo 2 estende analoga disciplina agli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. In entrambi i casi, è pacifico che l'intervento governativo non si sostituisca formalmente agli organi societari, quanto piuttosto ne condiziona l'efficacia delle decisioni, introducendo un filtro pubblicistico *ex ante*.

Sotto il profilo della corporate governance, il *Golden Power* incide anzitutto sul principio maggioritario. In una società per azioni ordinaria, le decisioni assembleari sono adottate secondo le maggioranze previste dalla legge o dallo statuto, per cui l'assetto dei poteri riflette la distribuzione delle partecipazioni. Il *Golden Power*, pur non alterando formalmente la struttura delle maggioranze, introduce un ulteriore livello di controllo che può neutralizzare l'efficacia di decisioni legittimamente assunte dalla maggioranza dei soci. Questa limitazione, ad ogni modo, risulta essere funzionale all'autonomia privata e giustificata dalla tutela di interessi pubblici qualificati.

In questo senso, la differenza rispetto alla *golden share* è rilevante. Come sottolineato in dottrina, mentre la *golden share* operava all'interno del diritto societario, attribuendo poteri statutari allo Stato in quanto socio, il *Golden Power* si colloca integralmente nel dominio del diritto amministrativo. Esso non presuppone alcuna partecipazione pubblica al capitale, ma si fonda sulla rilevanza strategica dell'attività svolta dalla società²⁴⁴. In tal senso, la disciplina del 2012 segna il definitivo superamento del modello proprietario in favore di un modello regolatorio²⁴⁵.

²⁴⁴ G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, 2025, che osserva come il *Golden Power* non sostituisca la volontà assembleare né interferisca direttamente nella formazione della decisione societaria, ma ne condiziona l'efficacia giuridica, configurandosi come limite esterno all'autonomia statutaria e alla regola maggioritaria.

²⁴⁵ C. Sodo Migliori, op. cit., il quale sottolinea come la disciplina del 2012 abbia segnato il definitivo superamento del modello proprietario, tipico della *golden share*, in favore di un modello regolatorio, nel quale la titolarità pubblica del capitale non costituisce più presupposto dell'intervento statale, essendo sufficiente la rilevanza strategica dell'attività svolta.

L'incidenza sugli assetti proprietari emerge in modo particolarmente evidente nella disciplina delle acquisizioni di partecipazioni. L'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 21 del 2012 prevede l'obbligo di notifica per gli acquisti di partecipazioni che superino determinate soglie e attribuisce al Governo il potere di opporsi qualora l'acquirente venga a detenere un livello di partecipazione tale da compromettere la sicurezza o l'ordine pubblico²⁴⁶. In caso di esercizio del potere di opposizione, i diritti di voto connessi alle partecipazioni acquistate sono sospesi e l'acquirente è tenuto a cederle. È evidente come questa tipologia di meccanismo incida direttamente sul mercato del controllo societario.

Le operazioni di acquisizione, incluse le offerte pubbliche di acquisto (OPA), possono essere condizionate o impedita sulla base di valutazioni di interesse nazionale. L'effetto non è tanto quello di vietare in modo generalizzato le acquisizioni, quanto di sottoporle a una verifica pubblicistica che si affianca ai controlli antitrust. Il Regolamento (UE) 2019/452 definisce l'investimento estero diretto come un investimento volto a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore e l'impresa; proprio questa definizione risulta essere funzionale alla valutazione dell'incidenza sulla sicurezza o sull'ordine pubblico.

L'interazione tra *Golden Power* e disciplina delle concentrazioni solleva questioni di coordinamento. Laddove un'operazione rientri nell'ambito di applicazione del Regolamento (CE) n. 139/2004 sulle concentrazioni, lo Stato membro conserva la facoltà di adottare provvedimenti per tutelare interessi legittimi, tra cui la sicurezza pubblica, purché compatibili con il diritto dell'Unione²⁴⁷. In questo quadro, il *Golden Power* si

²⁴⁶ Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, art. 2, comma 5, che prevede l'obbligo di notifica per l'acquisto di partecipazioni che comportino il superamento di determinate soglie rilevanti e attribuisce al Governo il potere di opporsi qualora l'acquirente venga a detenere una partecipazione idonea a compromettere la sicurezza o l'ordine pubblico. In caso di opposizione, i diritti di voto connessi alle partecipazioni acquistate sono sospesi e l'acquirente è tenuto a dismetterle, incidendo direttamente sul mercato del controllo societario.

²⁴⁷ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, che definisce l'investimento estero diretto come un investimento volto a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore e l'impresa, ai fini della valutazione della sua incidenza sulla sicurezza o sull'ordine

configura come strumento distinto ma coordinato rispetto alla disciplina antitrust, in quanto, mentre quest'ultima tutela la concorrenza e la struttura del mercato, il *Golden Power* mira a salvaguardare interessi strategici.

Sotto il profilo della *governance* interna, il *Golden Power* può incidere indirettamente anche sulle strategie aziendali. L'imposizione di condizioni o prescrizioni può riguardare la sicurezza degli approvvigionamenti, il mantenimento di determinati livelli di operatività o l'adozione di misure organizzative specifiche²⁴⁸. Tali prescrizioni, ovviamente, non sostituiscono le decisioni degli amministratori, ma hanno la funzione di orientarne l'esercizio, introducendo vincoli esterni alla discrezionalità imprenditoriale.

Nonostante quanto è stato finora detto in questo paragrafo, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il *Golden Power* non può tradursi in un potere dirigitico generalizzato²⁴⁹. Le misure adottate devono essere strettamente connesse alla tutela dell'interesse strategico individuato e rispettare il principio di proporzionalità. In difetto, infatti, l'intervento governativo rischierebbe di alterare in modo eccessivo l'autonomia societaria, compromettendo l'equilibrio tra libertà economica e interesse pubblico e arrivando a generare un conflitto costituzionale. L'ampliamento dei settori strategici, soprattutto a seguito del decreto-legge n. 105 del 2019 e del decreto-legge n. 23 del 2020, ha accentuato l'impatto del *Golden Power* sulle dinamiche di *governance*. L'estensione ai settori finanziario e sanitario implica che operazioni societarie rilevanti in tali ambiti siano soggette a controllo preventivo, con possibili riflessi sulla struttura dei gruppi e sulle strategie di consolidamento.

pubblico. Tale definizione assume rilievo nel coordinamento tra disciplina europea dello *screening* degli investimenti e normativa nazionale sul *Golden Power*.

²⁴⁸ Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21

²⁴⁹ In tal senso, G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, op. cit., che qualifica il *Golden Power* come "*limes procedimentale*" a tutela ultima dell'interesse nazionale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo nei limiti della discrezionalità tecnica e nel rispetto del principio di proporzionalità.

In prospettiva sistemica, il *Golden Power* si inserisce nella più ampia dinamica di protezione dei campioni nazionali. Esso consente di selezionare gli investitori e di orientare i processi di aggregazione in modo coerente con gli interessi strategici del Paese. Non si tratta di una forma di protezionismo indiscriminato, quanto più di uno strumento di presidio selettivo che può favorire la stabilità degli assetti proprietari in settori ritenuti sensibili. Tuttavia, come precedentemente ricordato, la sua legittimazione dipende dalla capacità di mantenere un equilibrio tra tutela dell'interesse nazionale e rispetto delle libertà fondamentali del mercato interno. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha costantemente richiesto che le restrizioni siano giustificate da motivi imperativi e siano proporzionate²⁵⁰. In questo senso, il *Golden Power* deve essere esercitato come *extrema ratio*, quale strumento di intervento selettivo e motivato, e non come meccanismo di regolazione ordinaria del mercato del controllo societario.

Dunque, il *Golden Power* incide profondamente sulla *corporate governance* e sugli assetti proprietari delle società operanti nei settori strategici, introducendo un livello di controllo pubblicistico che si affianca alla disciplina societaria e antitrust. Esso rappresenta una forma di intervento statale che, pur non alterando formalmente le regole del diritto societario, ne condiziona l'efficacia nei casi in cui siano in gioco interessi essenziali della collettività. La sfida sistemica consiste nel garantire che tale intervento rimanga entro i confini della proporzionalità e della necessità, preservando al contempo la coerenza dell'ordinamento multilivello europeo.

L'analisi dell'impatto del *Golden Power* sugli assetti proprietari e sulla *corporate governance* delle società operanti nei settori strategici acquista una maggiore profondità se collocata in una prospettiva evolutiva, mettendola in relazione con il modello storico

²⁵⁰ L. Scipione, *La "golden share" nella giurisprudenza comunitaria*, op. cit., che sottolinea come l'esercizio dei poteri speciali debba rispettare il principio di proporzionalità e non possa tradursi in un potere dirigitico generalizzato. L'autore evidenzia il rischio che un'estensione eccessivamente elastica della nozione di settore strategico comprometta la prevedibilità del quadro regolatorio e generi tensioni con l'ordinamento europeo.

delle partecipazioni statali sviluppatosi nel secondo dopoguerra sotto l'egida del Ministero delle Partecipazioni Statali.

Nel sistema delle partecipazioni pubbliche, lo Stato esercitava il proprio potere di indirizzo attraverso il controllo diretto del capitale e la presenza nei consigli di amministrazione delle grandi *holding* pubbliche, prima fra tutte l'IRI, nonché mediante gruppi industriali come ENI, STET e Finmeccanica. In quel contesto, la tutela degli interessi strategici e la costruzione dei campioni nazionali passavano attraverso una presenza proprietaria stabile e strutturata: il controllo pubblico era interno all'impresa, esercitato tramite la nomina degli amministratori, la definizione delle strategie industriali e la gestione delle partecipazioni²⁵¹.

La *governance* delle imprese pubbliche o a controllo pubblico rifletteva, pertanto, un modello nel quale l'indirizzo politico-economico si traduceva in decisioni societarie dirette. Il potere statale non operava come limite esterno all'autonomia privata, bensì come componente strutturale della stessa. L'impresa strategica era, in larga misura, strumento dell'azione pubblica ed il confine tra interesse societario e interesse nazionale risultava fortemente intrecciato.

Il *Golden Power* si colloca in una logica profondamente e radicalmente diversa. Esso non presuppone né richiede la partecipazione pubblica al capitale sociale; non si traduce in una presenza stabile negli organi di amministrazione; non attribuisce diritti di voto o poteri statutari allo Stato. In modo diametralmente opposto, infatti, opera dall'esterno della società, risultando un potere amministrativo funzionalizzato alla tutela di interessi qualificati. La società resta formalmente e sostanzialmente privata;

²⁵¹ Sul modello di controllo proprietario tipico dell'esperienza delle partecipazioni statali e sulla sua incidenza sulla governance societaria, v. i riferimenti dottrinali già richiamati nel § Capitolo 2, nonché la ricostruzione sistematica dell'evoluzione delle *golden shares*.

l'intervento pubblico si attiva solo in presenza di operazioni ritenute suscettibili di incidere su attivi strategici²⁵².

In questo senso, il passaggio dal modello delle partecipazioni statali al *Golden Power* può essere letto come una metamorfosi del controllo pubblico: da controllo proprietario interno a controllo regolatorio esterno. Se il primo costruiva e gestiva direttamente i campioni nazionali, il secondo mira a proteggerli o a orientarne gli assetti proprietari nel contesto di un mercato aperto e globalizzato²⁵³.

La differenza, quindi, non è soltanto tecnica, ma sistemica. Nel modello del Ministero delle partecipazioni statali, il potere pubblico si esercitava in via continuativa e strutturale; nel *Golden Power*, l'intervento è episodico, selettivo e condizionato a presupposti tipizzati. Nel primo caso, la governance era intrinsecamente pubblica; nel secondo, essa rimane privata, ma sottoposta a un potere di veto o di prescrizione in casi determinati.

E tuttavia, nonostante questa evidente discontinuità formale, una linea di continuità sostanziale può essere individuata nella funzione di presidio degli interessi strategici. Tanto il modello delle partecipazioni statali quanto il *Golden Power* rispondono alla medesima esigenza di fondo: evitare che *asset* ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e per la sicurezza nazionale sfuggano al controllo o all'influenza del decisore pubblico²⁵⁴.

²⁵² Sulla natura pubblicistica del *Golden Power* e sul suo distacco strutturale dalla *golden share*. v. C. Sodo Migliori, op. cit.

²⁵³ In tal senso, anche G. Montedoro, *Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi*, Dialoghi di Diritto dell'Economia, 2025.

²⁵⁴ In tal senso F. Nugnes, *Regole di concorrenza e Costituzione europea*, in Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Pisa 2004, il quale ricostruisce la concorrenza quale principio strutturale dell'integrazione europea, richiamando l'esigenza di un "*regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno*".

Nel contesto delle partecipazioni statali, tale presidio si realizzava attraverso la proprietà; nel contesto contemporaneo, esso si realizza attraverso la regolazione. Questo cambiamento di paradigma riflette la trasformazione del quadro economico e istituzionale, in cui si è passati dall'economia mista del secondo dopoguerra al mercato integrato europeo, all'interno del quale la proprietà pubblica generalizzata è stata progressivamente ridimensionata, ma la tutela degli interessi strategici non è venuta meno. Si può dunque affermare che il *Golden Power* rappresenti una forma di continuità funzionale nella discontinuità strutturale. Non è un ritorno allo Stato imprenditore, né una riproposizione delle logiche dirigistiche del passato; quanto piuttosto l'adattamento del presidio pubblico alle regole del mercato unico e della concorrenza, in un contesto nel quale la partecipazione pubblica al capitale è divenuta eccezione e non più regola²⁵⁵.

3. La disciplina antitrust tra concorrenza e politica industriale.

3.1. I principi del diritto antitrust europeo e nazionale.

La disciplina della concorrenza costituisce uno degli assi portanti dell'ordinamento dell'Unione europea, tanto da poter essere qualificata come elemento strutturale della sua costituzione economica. Fin dalla redazione del Trattato di Roma, la costruzione del mercato comune è stata concepita non soltanto come abbattimento delle barriere tariffarie e quantitative, ma come istituzione di un sistema economico fondato su un "regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno"²⁵⁶.

²⁵⁵ Sul mutamento di paradigma dall'intervento proprietario all'intervento regolatorio, v. ancora G. Montedoro, op. cit.

²⁵⁶ F. Nugnes, Regole di concorrenza e Costituzione europea, in G. Colombini – F. Nugnes (a cura di), Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, Pisa, 2004, ove si ricostruisce la concorrenza quale elemento strutturale della costituzione economica dell'Unione e si richiama il principio, già presente nel Trattato di Roma, secondo cui il mercato comune deve essere fondato su un "*regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata*".

La riflessione dottrinale ha evidenziato come la politica della concorrenza sia stata profondamente influenzata dalla dottrina dell'ordoliberalismo tedesco, secondo cui il mercato concorrenziale non è un dato naturale, ma un ordine giuridico che deve essere costruito e garantito attraverso regole imperative²⁵⁷. È proprio in quest'ottica che la concorrenza assume una funzione costituzionale: essa limita la concentrazione di potere economico, tutela la libertà di iniziativa economica e, al contempo, protegge i consumatori contro pratiche escludenti o sfruttamento abusivo.

L'attuale formulazione dell'art. 3 TUE, che definisce l'Unione come fondata su "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva", conferma la dimensione costituzionale della concorrenza. Il riferimento all'economia sociale di mercato esprime un equilibrio tra libertà economica e finalità sociali, in cui la concorrenza è strettamente funzionale allo sviluppo sostenibile, alla coesione e al benessere dei cittadini²⁵⁸.

In tale cornice si collocano gli artt. 101 e 102 TFUE, che costituiscono il nucleo della disciplina antitrust europea. L'art. 101 vieta gli accordi tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato interno, mentre l'art. 102 vieta lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante. A queste disposizioni si affianca poi l'art. 106 TFUE, che estende l'applicazione delle regole di concorrenza anche alle imprese pubbliche e a quelle incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, salvo quanto strettamente necessario all'adempimento dei compiti loro affidati²⁵⁹.

²⁵⁷ G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 544-564, che sottolinea la matrice ordoliberale dell'assetto concorrenziale europeo e la concezione del mercato come ordine giuridico costruito mediante regole imperative, volte a impedire la formazione di poteri economici dominanti.

²⁵⁸ A. Somma, *L'economia sociale di mercato. Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato*, in *Biblioteca della libertà*, 2009, ove si evidenzia come la formula dell'economia sociale di mercato esprima un equilibrio tra libertà economica e finalità sociali, configurando la concorrenza quale strumento funzionale allo sviluppo sostenibile e alla coesione.

²⁵⁹ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, artt. 101, 102 e 106 TFUE. L'art. 101 vieta le intese restrittive; l'art. 102 proibisce l'abuso di posizione dominante; l'art. 106 estende l'applicazione delle regole di concorrenza anche alle imprese pubbliche e a quelle incaricate della gestione di servizi di

La struttura dell'art. 101 TFUE è particolarmente significativa. Esso distingue tra restrizioni “per oggetto” e restrizioni “per effetto”. Tale distinzione è stata elaborata e chiarita dalla giurisprudenza, che ha progressivamente affinato i criteri di valutazione. La Corte ha riconosciuto che alcune categorie di accordi - quali la fissazione dei prezzi o la ripartizione dei mercati - sono per loro natura idonee a restringere la concorrenza e non richiedono un'analisi approfondita degli effetti. Al contrario, in altre ipotesi, è necessario verificare concretamente l'impatto dell'accordo sul mercato.

Proprio in questa ottica, la nozione di mercato rilevante costituisce, come affermato anche in giurisprudenza, un passaggio essenziale per valutare le possibilità di concorrenza effettiva. Già nella sentenza *Continental Can*, la Corte ha sottolineato che la valutazione delle possibilità di concorrenza deve avvenire in funzione delle caratteristiche dei prodotti di cui trattasi e della loro intercambiabilità²⁶⁰. L'analisi del mercato rilevante consente infatti di individuare l'ambito entro il quale si misura il potere economico dell'impresa.

Sul versante dell'art. 102 TFUE, la sentenza *United Brands* ha definito la posizione dominante come una posizione di potere economico che consente all'impresa di comportarsi in modo sostanzialmente indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in ultima istanza, dai consumatori²⁶¹. Tale definizione è divenuta un punto di riferimento costante nella giurisprudenza successiva, avendo, inoltre, la Corte chiarito che l'abuso può assumere forme diverse, tra cui l'imposizione di prezzi eccessivi o discriminatori.

interesse economico generale, salvo quanto strettamente necessario all'adempimento dei compiti loro affidati.

²⁶⁰ Corte di giustizia, 21 febbraio 1973, C-6/72, *Europemballage Corporation e Continental can*, ove si afferma che l'analisi della concorrenza deve tener conto “*delle caratteristiche dei prodotti di cui trattasi e della loro intercambiabilità*”.

²⁶¹ Corte di giustizia, 14 febbraio 1978, C-27/76, *United Brands Company e United Brands Continental BVC. Commissione*, punto 65 ss, ove la posizione dominante è definita come “*una posizione di potere economico che consente all'impresa di comportarsi in modo sostanzialmente indipendente*”.

La decisione Hoffmann-La Roche ha ulteriormente precisato che l'impresa dominante è gravata da una "responsabilità speciale" nel preservare una concorrenza effettiva e non falsata²⁶². All'interno della pronuncia, la Corte ha ritenuto abusive pratiche di sconto fedeltà idonee a vincolare la clientela e a ostacolare l'ingresso dei concorrenti. L'approccio adottato, in questo senso, aveva prevalentemente una componente strutturale, per cui l'accento era posto sulla capacità della condotta di alterare la struttura del mercato.

L'evoluzione più recente ha tuttavia segnato un progressivo spostamento verso un approccio prettamente economico. Nella sentenza Intel, la Corte ha richiesto che, nel valutare pratiche di sconto fedeltà, l'autorità tenga conto della capacità effettiva della condotta di restringere la concorrenza, attraverso un'analisi degli effetti concreti²⁶³. Si tratta di un passaggio significativo, che testimonia il superamento di automatismi presuntivi e l'adozione di un approccio "*more economic*".

Questo mutamento metodologico si inserisce nel più ampio processo di modernizzazione del diritto antitrust europeo, culminato nel Regolamento (CE) n. 1/2003. Tale regolamento ha abolito il sistema di autorizzazione preventiva, introducendo un modello di applicazione diretta e decentrata degli artt. 101 e 102 TFUE. Le autorità nazionali della concorrenza e i giudici nazionali sono infatti chiamati ad applicare direttamente le norme europee, in cooperazione con la Commissione nell'ambito della rete europea della concorrenza (ECN); in questo modo il sistema è passato dall'essere policentrico, ad essere coordinato su più livelli di controllo.

In questo senso, il rafforzamento del ruolo dei giudici nazionali è ulteriormente confermato dalla giurisprudenza sul *private enforcement*. Nella sentenza Courage/Crehan, la Corte ha affermato che qualsiasi singolo può far valere in giudizio la violazione dell'art. 101 TFUE e chiedere il risarcimento del danno subito, evidenziando come la piena

²⁶² Corte di giustizia, 13 febbraio 1979, C-85/76, *Hoffmann-La Roche & co. AG c. Commissione*, ove si introduce la nozione di "responsabilità speciale" dell'impresa dominante.

²⁶³ Corte di giustizia, 6 settembre 2017, C-413/14, *Intel Corporation Inc. c. Commissione*, che richiede una valutazione degli effetti concreti della condotta restrittiva.

efficacia delle norme antitrust sarebbe eccessivamente compromessa se fosse impossibile per chiunque ottenere il risarcimento del danno causato da un comportamento restrittivo²⁶⁴. In questo modo è stato integrato il *private enforcement* con il *public enforcement*, facendo sì che il mantenimento effettivo della concorrenza sia realizzato anche attraverso azioni di risarcimento mosse da privati cittadini.²⁶⁵

Passando invece al piano nazionale, la legge 10 ottobre 1990, n. 287 recepisce e integra i principi europei. L'art. 1 stabilisce che l'interpretazione delle norme interne deve avvenire in conformità ai principi dell'ordinamento europeo; l'art. 2 riproduce il divieto di intese restrittive; l'art. 3 vieta l'abuso di posizione dominante; l'art. 6 disciplina il controllo delle concentrazioni. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è chiamata ad applicare parallelamente le norme nazionali e gli artt. 101 e 102 TFUE, rafforzando il coordinamento multilivello.

Un elemento di particolare rilievo, ai fini del presente lavoro, è il principio di neutralità proprietaria. L'art. 106 TFUE prevede che le regole di concorrenza si applichino anche alle imprese pubbliche, salvo quanto strettamente necessario per l'adempimento di compiti di interesse economico generale. Tale disposizione esprime l'idea che la concorrenza non sia condizionata dalla natura pubblica o privata dell'impresa, ma venga piuttosto calibrata sulla possibilità restrittiva della condotta sul mercato²⁶⁶. In questo senso, il diritto antitrust si pone come limite anche all'intervento pubblico nell'economia, imponendo che eventuali privilegi o deroghe siano giustificati e proporzionati.

Tuttavia, la tutela della concorrenza deve confrontarsi con altre politiche dell'Unione, quali la politica industriale, la tutela dell'innovazione e, più recentemente, la

²⁶⁴ Corte di giustizia, 20 settembre 2001, C-453/99, *Courage Ltd c. Crehan*, in cui viene affermato che il diritto al risarcimento è necessario per garantire la piena efficacia dell'Art. 101 TFUE.

²⁶⁵ P. Libici, *L'illecito antitrust dopo la direttiva 2014/104/UE*, Università degli Studi di Palermo, 2020, che analizza l'integrazione tra public e private enforcement nel sistema europeo della concorrenza, evidenziando la funzione sistemica delle azioni risarcitorie nel mantenimento dell'equilibrio competitivo.

²⁶⁶ Ivi.

sicurezza economica. La stessa dottrina ha sottolineato come la disciplina della concorrenza si collochi in un sistema nel quale gli obiettivi possono entrare in tensione tra loro, avendo come ovvio risvolto che il perseguimento dell'efficienza stesso può entrare in conflitto con esigenze di consolidamento industriale o con la creazione di operatori capaci di competere su scala globale. È proprio in questo spazio di tensione che si può inserire il dibattito sui campioni nazionali. Se la disciplina antitrust è finalizzata a preservare la struttura concorrenziale del mercato interno, essa può entrare in frizione con politiche volte a favorire concentrazioni o aggregazioni considerate strategiche. Da un punto di vista giurisprudenziale, nonostante venga confermata la centralità della concorrenza, si è assistito e si sta assistendo ad uno sviluppo progressivo di strumenti di analisi economica sempre più sofisticati, in grado di valutare gli effetti concreti delle operazioni sul mercato.

In definitiva, il diritto antitrust europeo si presenta come un sistema complesso e dinamico, fondato su principi costituzionali, articolato attraverso norme primarie e derivate, sviluppato e precisato dalla giurisprudenza e integrato da meccanismi di *enforcement* pubblico e privato che si intrecciano perfettamente in una filiera che deve tener conto di diversi interessi da bilanciare. Esso costituisce l'architrave del mercato interno, ma deve obbligatoriamente confrontarsi con esigenze di politica industriale e di tutela di interessi strategici nazionali.

3.2. Fusioni, concentrazioni e acquisizioni: controllo e autorizzazioni.

Il controllo delle concentrazioni costituisce la dimensione strutturale del diritto europeo della concorrenza e rappresenta lo strumento attraverso il quale l'ordinamento dell'Unione interviene *ex ante* sulle modifiche durature della struttura dei mercati, mirando a prevenire, prima che vengano prodotti effetti irreversibili, operazioni societarie idonee a creare o rafforzare un potere di mercato incompatibile con il mantenimento di una concorrenza effettiva e generalizzata.

La base normativa di tale sistema è oggi rappresentata dal Regolamento (CE) n. 139/2004, che ha sostituito il precedente regolamento n. 4064/89, introducendo una revisione sostanziale del test di compatibilità²⁶⁷. Il considerando 5, infatti, chiarisce che le concentrazioni di dimensione comunitaria devono essere valutate in relazione alla loro idoneità a ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso²⁶⁸. Con tale formula il legislatore europeo ha abbandonato il riferimento esclusivo alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante quale unico parametro, introducendo il più ampio test dell’“ostacolo significativo alla concorrenza effettiva” (Significant Impediment to Effective Competition – SIEC), oggi consacrato all’art. 2 del regolamento²⁶⁹.

Questo mutamento non è meramente lessicale, ma risulta essere sostanziale e funzionale al diritto antitrust in quanto tale. Esso riflette un’evoluzione concettuale del diritto europeo della concorrenza, che passa da un modello centrato quasi esclusivamente sulla nozione strutturale di posizione dominante a un’analisi più economica e prospettica degli effetti delle operazioni di concentrazione. Infatti, se nel sistema originario la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante costituiva il criterio decisivo per dichiarare l’incompatibilità dell’operazione, il regolamento del 2004 consente di intervenire anche in ipotesi in cui l’operazione non determini necessariamente una posizione dominante in senso tradizionale, ma produca comunque un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali. Il considerando 25 del regolamento, infatti, esplicita come l’ostacolo significativo possa derivare anche dall’eliminazione di

²⁶⁷ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

²⁶⁸ Regolamento (CE) n. 139/2004, considerando 5, secondo cui occorre evitare concentrazioni che “ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso”.

²⁶⁹ Regolamento (CE) n. 139/2004, art 2 parr 2 e 3, i quali prevedono che una concentrazione sia dichiarata incompatibile quando “ostacola in modo significativo una concorrenza effettiva”.

importanti vincoli concorrenziali reciproci tra le parti in mercati oligopolistici, dando così ingresso alla teoria degli effetti unilaterali²⁷⁰.

La nozione di concentrazione, delineata all'art. 3 del regolamento, è definita in termini funzionali come modifica duratura del controllo di un'impresa²⁷¹. Il concetto di controllo, a sua volta, è inteso come la possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'attività di un'impresa, indipendentemente dalla forma giuridica dell'operazione. In questa prospettiva, rientrano nella disciplina tanto le fusioni tra imprese precedentemente indipendenti quanto le acquisizioni di controllo esclusivo o congiunto e la creazione di imprese comuni a piena funzione. Ciò che quindi rileva non è tanto la sola veste giuridica dell'operazione, quanto l'effetto economico derivante che può consistere nella ristrutturazione permanente del mercato e quindi in una riduzione della concorrenza all'interno di esso.

La competenza della Commissione si fonda sul criterio della dimensione comunitaria, determinata attraverso soglie di fatturato stabilite dall'art. 1 del regolamento. Tale meccanismo realizza il principio dello "sportello unico", evitando la frammentazione del controllo tra più autorità nazionali e assicurando un'applicazione uniforme in tutto il territorio dell'unione della disciplina alle operazioni di rilevanza europea. In questo senso, il sistema delle concentrazioni si colloca coerentemente nel disegno dell'integrazione del mercato interno, rafforzando la centralità della Commissione quale autorità di vigilanza sulle trasformazioni strutturali del tessuto industriale europeo.

Il procedimento si articola in una fase preliminare (fase I) e in una fase di indagine approfondita (fase II). Ai sensi dell'art. 6 del regolamento, la Commissione, all'esito della

²⁷⁰ *Regolamento (CE) n. 139/2004*, considerando 25, che riconosce come l'ostacolo significativo possa derivare anche dall'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali reciproci tra le parti in mercati oligopolistici, dando ingresso alla teoria degli effetti unilaterali e ampliando l'orizzonte dell'analisi oltre il paradigma classico della dominanza.

²⁷¹ *Regolamento (CE) n. 139/2004* art. 3, che definisce la concentrazione come "modifica duratura del controllo" e qualifica il controllo come possibilità di esercitare un "influenza dominante" sull'impresa.

prima fase, può dichiarare la concentrazione compatibile, compatibile con impegni o avviare un'indagine approfondita. La fase II si conclude con una decisione adottata ai sensi dell'art. 8, che può dichiarare l'operazione compatibile o incompatibile con il mercato interno. L'intero impianto è quindi orientato a un'analisi prospettica, che richiede alla Commissione di valutare non soltanto la situazione attuale del mercato, quanto anche gli effetti dell'operazione prevedibili nel medio e lungo periodo.

La giurisprudenza ha svolto un ruolo centrale nel precisare l'intensità del controllo giurisdizionale e lo *standard* probatorio richiesto. Nella sentenza *Tetra Laval*, il Tribunale ha infatti sottolineato che, in presenza di concentrazioni conglomerali, la Commissione è tenuta a dimostrare con particolare rigore la probabilità che l'operazione produca effetti anticoncorrenziali, non essendo sufficiente un'ipotesi astratta o meramente teorica²⁷². La valutazione deve fondarsi su elementi di prova solidi e coerenti, in quanto l'intervento *ex ante* ha come risvolto quello di poter incidere profondamente sulla libertà di iniziativa economica delle imprese coinvolte.

La successiva sentenza *CK Telecoms* ha ulteriormente chiarito che il test SIEC non implica un livello probatorio eccezionalmente elevato, tale da risultare proibitivo per la Commissione, ma richiede comunque una dimostrazione convincente dell'ostacolo significativo alla concorrenza effettiva²⁷³. La Corte ha così riaffermato l'equilibrio tra discrezionalità tecnica della Commissione e sindacato giurisdizionale, evitando sia un eccessivo *deferential approach*, sia un controllo eccessivamente penetrante che svuoti di contenuto il potere valutativo dell'istituzione europea.

Nella stessa ottica, un altro precedente significativo è rappresentato dal caso *GE/Honeywell*, nel quale la Commissione ha vietato un'operazione sulla base di effetti

²⁷² Tribunale, 25 ottobre 2002, T-80/02, *Tetra Laval BV c. Commissione*, nella misura in cui si afferma che la Commissione deve fondare la propria decisione su “*prove solide e coerenti*” circa la probabilità di effetti anticoncorrenziali.

²⁷³ Corte di Giustizia, 13 luglio 2023, C-376/20 P, *Commissione c. CK Telecoms UK Investments Ltd.*, che chiarisce come l'accertamento dell'ostacolo significativo richieda una “*valutazione economica prospettica*” sufficientemente convincente.

riuniti, valorizzando la combinazione tra potere finanziario, portafoglio prodotti e capacità di praticare politiche di *bundling* suscettibili di escludere i concorrenti²⁷⁴. Il Tribunale, nel caso di specie, ha riconosciuto che una singola decisione può fondarsi su una pluralità di motivazioni autonome, ciascuna idonea a giustificare l'incompatibilità dell'operazione²⁷⁵, confermando la complessità dell'analisi delle concentrazioni, che può coinvolgere effetti orizzontali, verticali e conglomerati.

Nel quadro così delineato si inserisce il caso Siemens–Alstom, che costituisce uno dei momenti più controversi della recente prassi applicativa²⁷⁶. Nella decisione adottata nel 2019, la Commissione ha vietato la fusione tra i due gruppi nel settore ferroviario, ritenendo che l'operazione avrebbe ostacolato significativamente la concorrenza nei mercati del materiale rotabile ad alta velocità e dei sistemi di segnalamento ferroviario²⁷⁷. La valutazione ha avuto come base fondativa le elevate quote di mercato, la prossimità concorrenziale tra le parti, l'esistenza di barriere all'ingresso e l'insufficienza dei rimedi proposti per eliminare i rischi anticoncorrenziali.

Il dibattito politico che ne è seguito ha posto in evidenza la tensione tra disciplina delle concentrazioni e politica industriale europea. Le parti e i governi interessati hanno sostenuto che la creazione di un “campione europeo” fosse necessaria per competere con operatori extraeuropei di dimensione globale, in particolare nel contesto della crescente

²⁷⁴ Tribunale, 14 dicembre 2005, T- 210/01, *General Electric Company c. Commissione* (GE/honeywell), ove si riconosce che l'incompatibilità può fondarsi su effetti conglomerati idonei a rafforzare il potere di mercato.

²⁷⁵ Sulla pluralità di motivazione idonee a sorreggere il divieto, Ivi.

²⁷⁶ Commissione europea, *decisione C(2019) 921 final, caso M.8677 – Siemens/Alstom*, 6 febbraio 2019, nella quale si ritiene che l'operazione avrebbe “ostacolato in modo significativo la concorrenza effettiva” nei mercati interessati

²⁷⁷ V. Belcuore, *Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom–Siemens*, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2022, ove si analizza la decisione della Commissione europea nel caso M.8677 come momento emblematico di tensione tra disciplina antitrust e istanze di politica industriale. L'autore evidenzia come la Commissione abbia applicato in modo rigoroso il test dell’“ostacolo significativo a una concorrenza effettiva” (SIEC), valorizzando le elevate quote di mercato, la prossimità concorrenziale tra le parti e le barriere all'ingresso.

concorrenza cinese. Tuttavia, la Commissione ha ribadito che il regolamento non consente di sacrificare la concorrenza nel mercato interno sulla base di considerazioni geopolitiche estranee al perimetro del test SIEC. In tal modo, è emersa con chiarezza la funzione costituzionale del controllo delle concentrazioni, ossia quella di preservare la struttura concorrenziale del mercato interno, anche quando ciò comporti il blocco di operazioni di rilevante portata industriale.

In definitiva, il controllo delle concentrazioni rappresenta uno strumento di regolazione preventiva avente ad oggetto le possibili trasformazioni strutturali del mercato, che si fonda su approfondite analisi economiche e sottoposto al mantenimento di rigorosi standard probatori. Questo controllo rappresenta allo stesso tempo sia una garanzia di apertura sia un limite alle strategie di consolidamento industriale e si inserisce in un sistema multilivello all'interno del quale la concorrenza costituisce principio ordinatore che deve obbligatoriamente confrontarsi con altre esigenze, quali la politica industriale e la sicurezza economica.

3.3. Il difficile equilibrio tra tutela della concorrenza e consolidamento dei campioni nazionali.

Nel contesto dell'attuale evoluzione della costituzione economica dell'Unione, si può inserire il tema del rapporto tra la necessità di tutela la concorrenza e quella di promozione dei campioni nazionali ed europei. Questo tema investe in modo diretto sia la natura dell'ordine concorrenziale europeo, sia ovviamente la capacità di quest'ultimo di adattarsi ad un contesto economico mondiale che presenta delle condizioni profondamente e radicalmente diverse rispetto a quelle presenti al momento del Trattato di Roma.

Come è stato osservato, la disciplina europea della concorrenza affonda le proprie radici nell'ordoliberalismo, che concepisce il mercato non come spazio autoregolato, bensì come ordine giuridicamente costruito, nel quale lo Stato interviene per garantire la

libertà di iniziativa e impedire la formazione di poteri economici dominanti²⁷⁸. In questa prospettiva, la concorrenza, non è un semplice strumento di efficienza economica, quanto un presidio della libertà e della pluralità dei centri di decisione economica²⁷⁹. Questa si colloca ovviamente al centro della costituzione economica europea, come sottolineato dalla dottrina, che ha evidenziato la funzione sistemica delle regole antitrust nella costruzione del mercato interno²⁸⁰.

Tuttavia, originariamente, il modello si è sviluppato in un contesto in cui l'obiettivo primario da perseguire era l'integrazione dei mercati nazionali europei e non la competizione con le potenze economiche esterne che sono caratterizzate da dinamiche industriali fortemente interventistiche. Solo successivamente, con la globalizzazione, la delocalizzazione delle catene di valore e il rapido emergere di operatori di dimensioni continentali è stato effettivamente posta in discussione la sufficienza di un approccio che si incentrava esclusivamente sulla preservazione della concorrenza interna.

Il caso Siemens–Alstom si è inserito in questo contesto come momento di rottura simbolica²⁸¹. La Commissione ha applicato il test SIEC in modo rigoroso, valutando

²⁷⁸ G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 544-564, che ricostruisce la matrice ordoliberalista dell'assetto concorrenziale europeo, evidenziando come la concorrenza non sia intesa quale mero strumento di efficienza allocativa, bensì quale principio ordinatore dell'integrazione economica e limite strutturale alla formazione di poteri economici dominanti.

²⁷⁹ F. Nugnes, *Regole di concorrenza e Costituzione europea*, in *Istituzioni, diritti, economia*. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Pisa 2004, che qualifica la concorrenza come principio strutturale dell'integrazione economica europea.

²⁸⁰ *Ivi*, ove si sottolinea come la disciplina antitrust costituisca uno degli strumenti principali attraverso cui si realizza l'integrazione dei mercati nazionali, impedendo il ritorno a logiche protezionistiche e garantendo condizioni uniformi di competizione tra imprese stabilite in diversi Stati membri.

²⁸¹ V. Belcuore, *Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom–Siemens*, LUISS, 2022, che evidenzia come la Commissione abbia applicato il test SIEC esclusivamente alla luce degli effetti sul mercato interno, senza valorizzare in modo autonomo la competizione globale con operatori extraeuropei.

l'operazione esclusivamente alla luce dei suoi effetti sul mercato interno²⁸². La decisione ha confermato la centralità della tutela della concorrenza effettiva quale parametro di legittimità delle concentrazioni. Ma il dibattito che ne è seguito ha mostrato una sempre più crescente distanza tra la logica tecnico-giuridica del controllo antitrust e le aspettative politiche di alcuni Stati membri.

Il dibattito in favore di una maggiore flessibilità si incentra sull'idea che l'Europa debba essere pronta, dal punto di vista economico, a confrontarsi con i grandi conglomerati globali, spesso sostenuti da mercati interni superiori e da politiche industriali aggressive, tramite la creazione di operatori industriali che siano in grado di competere. Tuttavia, come sottolineato in dottrina, la grande dimensione non coincide necessariamente con maggiore efficienza o innovazione²⁸³. La concentrazione può ridurre la pressione concorrenziale interna, limitare gli incentivi all'innovazione e generare rendite di posizione difficilmente compatibili con l'obiettivo di un'economia fortemente competitiva²⁸⁴.

Il problema, allora, non è se la politica industriale sia legittima - essa lo è, entro i limiti del diritto dell'Unione - ma quale sia il suo rapporto con la disciplina antitrust. La sentenza CK Telecoms ha ribadito che la Commissione deve fondare le proprie decisioni su un'analisi economica rigorosa e prospettica²⁸⁵. Questo *standard* probatorio garantisce che il controllo delle concentrazioni rimanga ancorato a criteri oggettivi e verificabili. Difatti, se si introducesse un criterio politico generale di "competitività globale", la

²⁸² Commissione europea, *Decisione C(2019) 921 final, caso M.8677 – Siemens/Alstom*, 6 febbraio 2019, ove si conclude che l'operazione avrebbe "ostacolato in modo significativo una concorrenza effettiva" nei mercati interessati, ai sensi dell'art. 2 del Reg. (CE) 139/2004.

²⁸³ M. Libertini, *Il controllo antitrust delle concentrazioni e i "campioni" nazionali ed europei*, 2019, il quale sottolinea come la dimensione non costituisca di per sé indice di efficienza.

²⁸⁴ Trattato sull'Unione Europea, Art 3, par 3, che definisce l'Unione come fondata su "economia sociale di mercato fortemente competitiva", espressione che impone un bilanciamento tra libertà economica, coesione sociale e tutela della struttura concorrenziale del mercato interno.

²⁸⁵ Corte di giustizia, 13 luglio 2023, C-376/20 P, *Commissione c. CK Telecoms UK Investments Ltd.*, che chiarisce come il test SIEC richieda una "valutazione economica prospettica" fondata su elementi sufficientemente convincenti.

valutazione perderebbe il proprio ancoraggio normativo e si esporrebbe a margini di discrezionalità incompatibili con il principio di certezza del diritto. Inoltre, la stessa nozione di “campione europeo” appare problematica sotto il profilo sistemico. Favorire taluni operatori in ragione della loro dimensione o della loro origine geografica rischierebbe di minare tale principio, alterando l’equilibrio tra Stati membri e compromettendo la fiducia reciproca su cui si fonda il mercato interno, il che non risulta essere giustificabile dalla possibilità di competizione con i colossi economici di altri mercati.

In questo senso, nonostante la “Comunicazione congiunta sulla sicurezza economica” del 2023 abbia riconosciuto che la competizione globale assume oggi una dimensione sistemica²⁸⁶ - motivo per cui l’Unione è chiamata a proteggere le proprie tecnologie critiche e a rafforzare la resilienza delle proprie catene di approvvigionamento - la risposta proposta non consiste nella modifica delle regole antitrust, quanto più nell’utilizzo coordinato di strumenti diversi: *screening* degli investimenti, politiche industriali comuni, sostegno alla ricerca e sviluppo, disciplina degli aiuti di Stato.

Nel contesto appena delineato, il controllo sulle concentrazioni deve essere integrato non come una mera salvaguardia delle quote di mercato, quanto invece come una tutela effettiva della concorrenza dinamica. L’analisi prospettica consente infatti di valutare se un’operazione possa compromettere l’innovazione futura o rafforzare barriere all’ingresso difficilmente superabili. Per cui la dimensione globale può certamente essere considerata nel definire il mercato rilevante e nel valutare la pressione concorrenziale effettiva, ma non può trasformarsi in criterio autonomo di autorizzazione.

La politicizzazione del controllo delle concentrazioni comporterebbe rischi significativi. Essa potrebbe generare decisioni divergenti tra Stati membri, accentuare le

²⁸⁶ Commissione europea, Strategia europea per la sicurezza economica, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che riconosce la dimensione sistemica della competizione globale e la necessità di rafforzare la resilienza industriale europea, senza tuttavia proporre una modifica delle regole antitrust, ma piuttosto un utilizzo coordinato di strumenti distinti (*screening* investimenti, aiuti di Stato, politica industriale comune) nel rispetto del mercato interno.

tensioni tra Commissione e Consiglio ed indebolire la coerenza del sistema. Come osservato da Libertini, la politica industriale deve trovare espressione in sedi politicamente legittimate, non essere surrettiziamente incorporata nell'azione di un'autorità indipendente. Solo una chiara separazione tra funzione tecnica e indirizzo politico può effettivamente preservare la credibilità dell'ordinamento.

Infine, la questione dei campioni nazionali non può essere isolata dalla disciplina degli aiuti di Stato. Se la promozione di grandi operatori richiede sostegno pubblico o coordinamento finanziario, tale sostegno deve essere valutato alla luce degli artt. 107 e ss. TFUE, che rappresentano l'altro pilastro della costituzione economica europea. La flessibilità dimostrata dalla Commissione in contesti di crisi - come nel caso del settore bancario - mostra che il sistema è capace di adattamento, ma entro un quadro normativo esplicito e controllabile. Proprio sulla base di ciò, il difficile equilibrio tra tutela della concorrenza e consolidamento dei campioni nazionali richiede obbligatoriamente una riflessione sistemica.

La concorrenza rimane sì principio costitutivo dell'Unione, ma deve essere inserita in una strategia industriale coerente e coordinata. Il controllo delle concentrazioni, infatti, non può diventare lo strumento attraverso cui si realizza una politica industriale implicita; esso deve restare presidio della struttura competitiva del mercato interno, lasciando alle istituzioni politiche il compito di definire, con strumenti appropriati, le strategie di autonomia e resilienza economica dell'Unione.

Un ulteriore profilo merita di essere sottolineato. La tensione tra concorrenza e consolidamento industriale non riguarda soltanto la dimensione delle imprese, ma investe la stessa configurazione del processo innovativo europeo. In mercati caratterizzati da elevata intensità tecnologica e da forti economie di rete, la struttura concorrenziale incide direttamente sugli incentivi all'innovazione. Una concentrazione può, in astratto, generare risorse finanziarie maggiori da destinare alla ricerca e sviluppo; ma può anche ridurre la pressione competitiva che costituisce, tradizionalmente, il motore dell'innovazione incrementale. La questione non è dunque quantitativa, bensì qualitativa: quale assetto di

mercato garantisce una concorrenza dinamica capace di alimentare l'innovazione diffusa e non semplicemente un mero consolidamento di posizioni già acquisite?

In questo senso, il rischio più insidioso non è tanto la mancata nascita di un singolo “campione europeo”, quanto più la possibile cristallizzazione di mercati altamente concentrati nei quali l'ingresso di nuovi operatori divenga strutturalmente difficile. L'esperienza dei mercati digitali e delle infrastrutture tecnologiche dimostra come la combinazione tra dimensione, accesso ai dati e controllo delle piattaforme possa produrre effetti di *lock-in* e di dipendenza tecnologica difficilmente reversibili. La disciplina delle concentrazioni, nel suo ruolo di presidio preventivo, rappresenta uno dei pochi strumenti idonei a evitare tali effetti prima che diventino irreversibili.

Al contempo, però, non può essere ignorato il tema della frammentazione industriale europea. L'assenza di un coordinamento efficace tra politiche nazionali può condurre a duplicazioni inefficienti, dispersione di risorse e incapacità di raggiungere massa critica in settori strategici. Tuttavia, tale problema non può essere risolto attraverso una compressione delle regole antitrust, bensì mediante una più intensa integrazione delle politiche industriali tra i singoli stati e a livello dell'Unione. In altri termini, la questione dei campioni europei è, prima ancora che antitrust, una questione di *governance* economica multilivello.

L'equilibrio tra concorrenza e strategia industriale richiede dunque una distinzione netta degli strumenti. Le regole sulla concorrenza garantiscono l'apertura e la contendibilità del mercato interno; le politiche industriali, se legittimamente adottate, devono per forza operare entro tale quadro, senza alterarne la coerenza. Solo in questo modo “l'economia sociale di mercato fortemente competitiva” evocata dall'art. 3 TUE può essere interpretata non come formula ambigua, bensì come un principio dinamico capace di integrare libertà economica, innovazione e resilienza strategica in un ordinamento giuridico coerente.

4. La disciplina degli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea.

4.1. Nozione di aiuto di Stato e ratio del divieto europeo.

La disciplina degli aiuti di Stato rappresenta uno degli strumenti più incisivi attraverso cui l'ordinamento dell'Unione europea presidia l'equilibrio concorrenziale del mercato interno, limitando la possibilità per gli Stati membri di intervenire selettivamente a favore di determinate imprese o settori produttivi. Il punto di partenza normativo è costituito dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE²⁸⁷, che dichiara incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, “gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. La formulazione ampia della disposizione non offre una definizione tipologica dell'aiuto, ma individua una serie di elementi costitutivi che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente precisato, delineando una nozione funzionale e sostanziale, capaci di adattarsi alla varietà delle tecniche di intervento pubblico nell'economia.

Il primo requisito, così come sancito dall'art. 107 TFUE, concerne l'esistenza di un intervento imputabile allo Stato e finanziato mediante risorse statali. La Corte ha chiarito che la nozione di risorse statali non si limita ai trasferimenti diretti dal bilancio pubblico, ma comprende qualsiasi mezzo finanziario che resti sotto il controllo pubblico e sia, dunque, a disposizione delle autorità nazionali²⁸⁸. Nella sentenza *PreussenElektra*, tuttavia, la Corte ha escluso che un obbligo imposto per legge a imprese private di acquistare energia elettrica a prezzo minimo potesse integrare un aiuto in assenza di un

²⁸⁷ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Art 107, par 1, che dichiara incompatibili “*gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che (...) falsino o minaccino la concorrenza*”.

²⁸⁸ Corte di Giustizia, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, punti 36-38, ove si precisa che la nozione di risorse statali comprende mezzi finanziari “*che restano costantemente sotto il controllo pubblico*”.

coinvolgimento di risorse pubbliche, affermando che la mera imposizione di un onere a carico di operatori privati non equivale a un trasferimento di risorse statali²⁸⁹.

Tale pronuncia ha segnato un limite importante all'estensione della categoria, distinguendo tra misure di regolazione economica e misure che comportano un effettivo impiego di risorse pubbliche. Il requisito dell'imputabilità allo Stato è stato ulteriormente chiarito nella sentenza Francia c. Commissione (Stardust Marine), nella quale la Corte ha affermato che l'imputabilità non può essere automaticamente presunta dalla natura pubblica dell'ente che concede il vantaggio, ma deve risultare da un insieme di indizi che dimostrino il coinvolgimento delle autorità pubbliche nella decisione di adottare la misura²⁹⁰. In tal modo, la Corte ha distinto il controllo pubblico formale dalla concreta imputabilità dell'intervento, evitando che la sola appartenenza al settore pubblico determini automaticamente la qualificazione della misura come aiuto.

Il secondo elemento costitutivo dell'aiuto di Stato è rappresentato dall'esistenza di un vantaggio economico. La giurisprudenza ha costantemente affermato che rientra nella nozione di aiuto qualsiasi misura che allevi gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa, indipendentemente dalla forma giuridica prescelta dallo Stato²⁹¹. Non è quindi necessario che vi sia un trasferimento positivo di risorse; anche una rinuncia a entrate fiscali o contributive può integrare un vantaggio selettivo, come dimostrato dalla sentenza Adria-Wien Pipeline, nella quale la Corte ha ritenuto che un rimborso parziale dell'imposta sull'energia, concesso soltanto ad alcune imprese, costituisca un aiuto ai

²⁸⁹ Corte di Giustizia, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra Ag c. Schleswag Ag*, punti 59-60, ove si afferma che l'imposizione di un obbligo a carico di imprese private non comporta di per sé un "trasferimento di risorse statali".

²⁹⁰ Corte di Giustizia, C-482/99, op. cit., ove si chiarisce come l'imputabilità allo Stato deve risultare da "un insieme di indizi concordanti".

²⁹¹ Corte di giustizia, 15 marzo 1994, C-387/93, *Banco Exterior de Espana SA*, ove si afferma che costituisce aiuto qualsiasi misura che allevi "gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un impresa".

sensi dell'art. 107 TFUE²⁹². Dunque, il criterio centrale non è la natura della misura, ma il suo effetto economico.

Un profilo particolarmente delicato di questa disciplina risulta essere quello relativo alle compensazioni per servizi di interesse economico generale. Con la sentenza *Altmark*, la Corte ha individuato quattro condizioni cumulative in presenza delle quali una compensazione pubblica non integra un aiuto di Stato, in quanto non conferisce un vantaggio economico ulteriore rispetto a quanto necessario per l'adempimento dell'obbligo di servizio pubblico²⁹³. Questa decisione risulta essere particolarmente importante in quanto ha segnato un punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e riconoscimento della legittimità di interventi pubblici funzionali alla realizzazione di finalità di interesse generale, subordinando l'esclusione dall'ambito dell'art. 107 TFUE al rispetto di criteri rigorosi di trasparenza, proporzionalità e necessità.

Il terzo requisito è costituito dalla selettività della misura. L'aiuto deve favorire talune imprese o produzioni rispetto ad altre che si trovano in situazione comparabile alla luce dell'obiettivo perseguito. La selettività, in questo senso, rappresenta il discrimine tra interventi generali di politica economica e misure che alterano l'equilibrio concorrenziale, introducendo trattamenti differenziati non giustificati dalla natura o dalla struttura del sistema di riferimento. La dottrina ha infatti evidenziato come la selettività costituisca il nucleo qualificante della nozione di aiuto, poiché è proprio la deviazione rispetto al regime generale a poter generare il potenziale effetto distorsivo sul mercato interno²⁹⁴, ed è proprio in questa prospettiva che l'analisi della selettività assume un rilievo sistemico, in

²⁹² Corte di Giustizia, 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, punti 38-41, che qualifica come aiuto un rimborso fiscale selettivo.

²⁹³ Corte di giustizia, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, punti 87-95, che individua le condizioni affinché la compensazione non ecceda "quanto necessario a coprire i costi netti del servizio pubblico".

²⁹⁴ R. Ferrara, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 26, n. 81, 2013, pp. 321-337, che evidenzia come la selettività costituisca il nucleo qualificante della nozione di aiuto, in quanto è proprio la deviazione rispetto al regime generale di riferimento a generare il potenziale effetto distorsivo sulla concorrenza.

quanto consente di delimitare l'ambito del divieto europeo rispetto alla sovranità fiscale e regolatoria degli Stati membri.

L'ultimo elemento è rappresentato dall'idoneità della misura a incidere sugli scambi tra Stati membri e a falsare o minacciare di falsare la concorrenza. La Corte ha adottato un'interpretazione particolarmente ampia di tale requisito, ritenendo sufficiente che l'aiuto rafforzi la posizione di un'impresa rispetto ai concorrenti, senza che sia necessario dimostrare un effetto concreto e attuale sugli scambi²⁹⁵. In tal senso, anche interventi apparentemente limitati a un contesto nazionale possono ricadere nell'ambito dell'art. 107 TFUE qualora operino in settori aperti alla concorrenza intraeuropea. La sentenza *Eventech*, pur escludendo nel caso concreto la sussistenza di un vantaggio selettivo, ha avuto come risvolto quello di confermare la centralità dell'analisi degli effetti concorrenziali nella definizione dell'ambito applicativo della disciplina²⁹⁶.

La ratio del divieto europeo degli aiuti di Stato si comprende pienamente solo se collocata nel quadro più ampio della costituzione economica dell'Unione. La disciplina degli aiuti non esprime un'opzione ideologica in favore del liberismo, ma una scelta strettamente funzionale alla salvaguardia dell'unità del mercato interno. Come sottolineato in dottrina, essa mira ad evitare che gli Stati membri, attraverso sovvenzioni selettive, ricreino barriere indirette agli scambi o inneschino dinamiche di concorrenza fiscale e finanziaria al ribasso²⁹⁷. In tal senso, il controllo europeo sugli aiuti rappresenta

²⁹⁵ Corte di Giustizia, 3 marzo 2005, C-172/03, *Heiser*, ove si afferma che è sufficiente che la misura "rafforzi la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti".

²⁹⁶ Corte di giustizia, 14 gennaio 2015, C-518/13, *Eventech Ltd*, punti 46-52, che ribadisce la centralità dell'analisi comparativa e dell'effetto economico nella qualificazione della misura come aiuto, escludendo la sussistenza di un vantaggio selettivo in assenza di una deviazione dal regime generale applicabile a imprese in situazione comparabile.

²⁹⁷ A. Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e applicazione del giudice nazionale*, in *Questione giustizia*, 2013, pp. 36-45, ove si evidenzia come la disciplina degli aiuti di Stato non esprima un'opzione ideologica in favore del liberismo, bensì costituisca uno strumento funzionale alla tutela dell'unità del mercato interno. L'autore sottolinea come il controllo europeo sugli aiuti miri a prevenire fenomeni di concorrenza sovvenzionatoria tra Stati membri e a garantire condizioni omogenee di competizione, evitando che misure selettive nazionali si traducano in barriere indirette agli scambi o in distorsioni strutturali dell'integrazione economica.

il necessario complemento delle libertà fondamentali di circolazione e delle regole antitrust, impedendo che l'intervento pubblico nazionale comprometta la parità delle condizioni competitive. Questa funzione della disciplina degli aiuti di Stato si coglie con particolare evidenza nelle fasi di crisi economica o di transizione industriale, in cui la Commissione ha modulato l'applicazione del divieto tramite criteri temporanei e proporzionati²⁹⁸. Anche in tali contesti, però, il controllo europeo non viene meno, semplicemente si è adattato al fine di evitare frammentazioni del mercato interno ed in modo da garantire un'applicazione uniforme delle regole.

La nozione di aiuto di Stato, dunque, si può configurare come una categoria giuridica ampia e dinamica, basata e costruita su un dialogo costante tra il testo normativo principale, la giurisprudenza e la prassi amministrativa. Questa disciplina, infatti, non ha come obiettivo quello di eliminare la possibilità per gli Stati membri di intervenire nell'economia, quanto piuttosto quella di sottoporre questa tipologia di intervento ad un controllo centralizzato atto a preservare l'equilibrio competitivo del mercato, anche tramite la previsione di deroghe al divieto generale imposto dall'art. 107 TFUE.

4.2. Le deroghe al divieto: sviluppo economico, interesse comune e obiettivi strategici.

La disciplina degli aiuti di Stato non si esaurisce nel divieto generale sancito dall'art. 107, paragrafo 1, TFUE, ma si completa attraverso un sistema articolato di deroghe che consente, entro limiti rigorosi, la compatibilità di determinati interventi

²⁹⁸ A. Perfetti, *Supporto alle imprese europee in tempi di COVID-19*, in La Comunità internazionale, fasc. 3/2020, pp. 455-476, ove si analizza l'adozione del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato quale espressione della capacità adattiva dell'ordinamento europeo di fronte a un "grave turbamento dell'economia" ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE. L'autore evidenzia come la flessibilizzazione delle regole non abbia comportato la sospensione del controllo europeo, bensì una rimodulazione dei criteri di compatibilità in funzione della temporaneità, proporzionalità e necessità delle misure adottate, al fine di evitare una frammentazione irreversibile del mercato interno.

pubblici con il mercato interno. La struttura della norma rivela sin dall'origine una tensione interna tra l'esigenza di preservare la concorrenza e quella di riconoscere margini di intervento agli Stati membri per il perseguimento di obiettivi di interesse generale. Proprio a tale proposito, l'art. 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, individua delle ipotesi in cui gli aiuti sono compatibili di diritto oppure possono essere dichiarati compatibili dalla Commissione²⁹⁹.

Il paragrafo 2 dell'art. 107 contiene deroghe di carattere obbligatorio, che operano in presenza di condizioni tassative. Rientrano in tale ambito, ad esempio, gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, purché accordati senza discriminazioni connesse all'origine dei prodotti, nonché gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali³⁰⁰. La ratio di tali previsioni è evidente: si tratta di situazioni in cui l'intervento pubblico non altera l'ordine concorrenziale in senso selettivo, quanto più mira a ripristinare condizioni di equità o a compensare eventi straordinari. La compatibilità è in questi casi vincolata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi previsti dalla disposizione, senza che residui un margine di apprezzamento discrezionale in capo alla Commissione.

Ben diversa, invece, è la struttura del paragrafo 3 dell'art. 107, che individua una serie di ipotesi in cui “possono considerarsi compatibili” con il mercato interno determinate categorie di aiuti³⁰¹. Ciò esprime chiaramente il carattere discrezionale della valutazione affidata alla Commissione. Tra le ipotesi più rilevanti figurano gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di talune regioni, quelli destinati a promuovere

²⁹⁹ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, art. 107, parr. 2 e 3, che prevede rispettivamente le deroghe obbligatorie (par. 2) e le deroghe discrezionali (par. 3) al divieto generale di aiuti di Stato. La struttura della norma riflette la tensione tra il principio di tutela della concorrenza e il riconoscimento di spazi di intervento pubblico per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

³⁰⁰ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Art. 107, par 2, che dichiara compatibili “*gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori*” e “*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi*”.

³⁰¹ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Art. 107, par 3, che prevede che taluni aiuti “*possono considerarsi compatibili con il mercato interno*”, attribuendo alla Commissione un potere di valutazione discrezionale.

la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, nonché quelli volti a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro³⁰². In queste situazioni, la compatibilità non discende automaticamente dalla mera sussistenza dei presupposti fattuali, ma richiede una valutazione complessiva dell'effettivo impatto sulla concorrenza e sugli scambi.

La giurisprudenza e la prassi decisionale hanno costantemente riconosciuto alla Commissione un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione dell'art. 107, paragrafo 3, TFUE, limitato al controllo dell'assenza di errori manifesti o sviamenti di potere³⁰³. Tale ampiezza è coerente con la natura politico-economica della valutazione richiesta, che implica un bilanciamento tra effetti distorsivi e obiettivi di interesse comune. Come emerge dall'analisi dottrinale, il sistema delle deroghe non costituisce un'eccezione marginale, ma uno spazio regolato di intervento pubblico che consente di modulare il rigore del divieto in funzione delle esigenze di sviluppo e coesione dell'Unione³⁰⁴. Un esempio emblematico della flessibilità insita nell'art. 107, paragrafo 3, è rappresentato dagli interventi adottati in risposta a gravi turbamenti dell'economia. La "Comunicazione della Commissione" relativa al sostegno alle imprese nel contesto della crisi sanitaria ha fatto ampio ricorso alla lettera b) del paragrafo 3, riconoscendo che una situazione di crisi generalizzata può giustificare misure temporanee di sostegno purché proporzionate e limitate nel tempo³⁰⁵. In tale contesto, la Commissione ha elaborato criteri dettagliati per

³⁰² *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Art 107, par 3, lett. b), che consente aiuti destinati a "porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro".

³⁰³ In tal senso, Corte di giustizia, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, ove si riconosce alla Commissione un ampio margine di apprezzamento nelle valutazioni complesse, sindacabile sono in caso di errore manifesto.

³⁰⁴ R. Ferrara, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 26, n. 81, 2013, pp. 321-337, che evidenzia come il sistema delle deroghe non rappresenti una semplice attenuazione del divieto, ma uno spazio regolato di intervento pubblico incardinato in criteri di proporzionalità, necessità e coerenza con l'interesse comune europeo.

³⁰⁵ A. Perfetti, *Supporto alle imprese europee in tempi di COVID-19*, La comunità internazionale, fascicolo 3/2020, pp. 455-476, che analizza l'utilizzo dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE quale fondamento giuridico per l'adozione del *Temporary Framework del 2020*, sottolineando come la

garantire che le misure non determinassero una frammentazione eccessiva del mercato interno, preservando un equilibrio tra solidarietà economica e tutela della concorrenza.

La possibilità di autorizzare aiuti destinati alla realizzazione di progetti di interesse europeo comune costituisce un ulteriore elemento di rilievo sistemico. Tali interventi, che presuppongono una cooperazione tra più Stati membri e un impatto strategico a livello dell'Unione, rappresentano uno degli strumenti attraverso cui la politica industriale europea può trovare espressione nel rispetto delle regole concorrenziali³⁰⁶. L'idea sottesa è quella secondo cui la promozione di obiettivi condivisi - quali la transizione digitale o energetica - possa giustificare un intervento pubblico coordinato, purché la misura sia necessaria, proporzionata e limitata a quanto strettamente indispensabile per la realizzazione del progetto.

La dottrina ha infatti sottolineato che la disciplina degli aiuti di Stato non esclude l'intervento pubblico, ma lo incardina entro un quadro giuridico unitario volto a evitare che gli Stati membri perseguano unilateralmente strategie di sostegno distorsive che possono entrare in contrasto con il mercato interno³⁰⁷. Proprio a tal proposito, la Commissione, quale garante dell'equilibrio complessivo del mercato, è chiamata a valutare se effettivamente la misura sia orientata al perseguimento di un obiettivo di interesse comune e se gli effetti positivi superino le potenziali distorsioni. In questo senso, è particolarmente significativa la relazione tra deroghe e strumenti di esenzione per categoria. L'evoluzione normativa ha progressivamente ampliato l'ambito delle misure che possono essere attuate dagli Stati membri senza previa notifica, in virtù di regolamenti di esenzione adottati dalla Commissione ai sensi dell'art. 109 TFUE. Tale sviluppo,

Commissione abbia subordinato la compatibilità delle misure a condizioni di temporaneità, proporzionalità e limitazione dell'intensità dell'aiuto.

³⁰⁶ In tal senso, R. Ferrara, op. cit., che sottolinea come le deroghe costituiscono uno strumento di integrazione tra politica industriale e disciplina concorrenziale.

³⁰⁷ A. Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e applicazione del giudice nazionale*, cit., che qualifica il controllo europeo sugli aiuti come meccanismo di armonizzazione negativa, volto a evitare che politiche nazionali divergenti producano una competizione sovvenzionatoria tra Stati membri e compromettano l'unità del mercato interno.

analizzato dalla dottrina come espressione di una “modernizzazione” del sistema, risponde all’esigenza di concentrare le risorse amministrative sui casi di maggiore impatto concorrenziale, favorendo al contempo interventi mirati e conformi a criteri prestabiliti³⁰⁸.

Nel contesto attuale, segnato dalla crescente attenzione alla sicurezza economica e alla flessibilità delle catene di approvvigionamento, le deroghe dell’art. 107, paragrafo 3, assumono una funzione ancora più strategica. La “Comunicazione sulla strategia europea per la sicurezza economica” evidenzia la necessità di rafforzare la capacità industriale dell’Unione, tutelando tecnologie critiche e settori sensibili³⁰⁹. Tuttavia, tale esigenza non si può tradurre in una sospensione delle regole sugli aiuti, quanto piuttosto in un loro utilizzo calibrato per sostenere obiettivi di interesse comune senza però compromettere la coerenza del mercato interno.

L’intera disciplina delle deroghe, in conclusione, non è funzionale ad una mera attenuazione del divieto sancito dal trattato, quanto invece costituisce un punto di intersezione tra la disciplina della concorrenza e la politica industriale. Essa, infatti, consente agli Stati membri di intervenire in quelle situazioni eccezionali in cui è necessario o ragionevole un aiuto, ma al contempo sottopone questa tipologia di interventi ad un controllo centralizzato volto a garantire proporzionalità, necessità e coerenza sistemica. Proprio tramite questo equilibrio e bilanciamento si coglie la natura dinamica

³⁰⁸ L. Frascarelli, *Aiuti di Stato in esenzione: principali novità del regolamento generale della Commissione (CE) n. 800/2008*, QT: quaderni di tecnostuttura, 2009, pagg 28-40, che analizza l’evoluzione dei regolamenti di esenzione per categoria come espressione di una “modernizzazione” del sistema, volta a concentrare il controllo preventivo sui casi di maggiore impatto concorrenziale e a consentire agli Stati membri interventi conformi a criteri generali predeterminati.

³⁰⁹ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che riconosce la necessità di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell’Unione, proteggere le tecnologie critiche e ridurre le dipendenze strategiche da Paesi terzi. Il documento non propone una revisione delle regole sugli aiuti di Stato o sulla concorrenza, ma ne sollecita un utilizzo coordinato e coerente con l’obiettivo di preservare l’integrità del mercato interno, collocando la sicurezza economica come parametro trasversale della governance economica europea.

dell'economia del mercato europeo, intesa come un modello in cui non viene escluso a priori l'intervento pubblico, ma viene ricondotto ad un quadro unitario di regole comuni.

4.3. Aiuti di Stato e politica industriale: tra eccezione e normalizzazione.

La disciplina degli aiuti di Stato, concepita originariamente come strumento volto a impedire che gli Stati membri alterassero unilateralmente le condizioni di concorrenza nel mercato interno, ha conosciuto negli ultimi decenni un'evoluzione significativa, che ne ha progressivamente ampliato il ruolo nell'ambito della politica economica dell'Unione. Se l'art. 107, paragrafo 1, TFUE configura il divieto come regola generale e le deroghe dei paragrafi successivi come eccezioni circoscritte, la prassi applicativa e gli interventi normativi della Commissione mostrano una tendenza alla sistematizzazione e, in taluni casi, alla normalizzazione dell'utilizzo degli aiuti quale strumento ordinario di politica industriale.

Questa evoluzione subentra in un contesto caratterizzato da profonde trasformazioni economiche e geopolitiche. L'integrazione dei mercati, la globalizzazione delle catene del valore, la transizione digitale ed energetica e, più recentemente, le crisi sistemiche - finanziaria, sanitaria e geopolitica - hanno imposto all'Unione e agli Stati membri di confrontarsi con esigenze di intervento pubblico sempre più pressanti; ed è proprio in questo scenario, che le deroghe previste dall'art. 107, paragrafo 3, TFUE hanno assunto una funzione centrale, consentendo di conciliare la tutela della concorrenza con obiettivi di sviluppo economico, coesione e resilienza.

La modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato ha rappresentato un passaggio decisivo in questa direzione. La Commissione, attraverso una serie di interventi normativi e comunicazioni interpretative, ha progressivamente ampliato l'ambito delle misure compatibili, al contempo rafforzando la razionalizzazione e la selettività del controllo. I regolamenti di esenzione per categoria, analizzati in dottrina quale espressione

di una delega normativa alla Commissione ai sensi dell'art. 109 TFUE, hanno consentito agli Stati membri di adottare determinate misure senza previa notifica, purché rispettino criteri prestabiliti di compatibilità³¹⁰, il che ha comportato una decentralizzazione controllata *dell'enforcement*, riducendo sì il carico amministrativo ma mantenendo comunque un quadro unitario di riferimento.

Analogamente, l'evoluzione della prassi per quanto concerne i progetti d'interesse europeo ha reso evidente come questa disciplina possa anche fungere da leva per la promozione di iniziative strategiche su scala sovranazionale. In tali casi, la compatibilità di questi progetti con l'ordinamento europeo non deriva da un allentamento del divieto, quanto più da una valutazione positiva degli effetti complessivi della misura sull'interesse comune europeo, operata entro un'ottica di bilanciamento effettivo tra le eventuali distorsioni concorrenziali e i benefici collettivi eventualmente derivanti. La dottrina, in questo senso, ha evidenziato come questa dimensione consenta di integrare politica industriale e disciplina concorrenziale, purché il controllo resti ancorato a criteri di proporzionalità e necessità³¹¹.

Un momento di particolare rilievo in questo processo di evoluzione è stato rappresentato dalla crisi pandemica. La Commissione, facendo ricorso alla lettera b) dell'art. 107, paragrafo 3, TFUE, ha adottato un "Quadro temporaneo" che ha ampliato significativamente le possibilità di intervento statale a sostegno delle imprese colpite dalla crisi³¹². Tale scelta ha mostrato come la disciplina degli aiuti sia in grado di adattarsi a

³¹⁰ L. Frascarelli, op. cit.

³¹¹ R. Ferrara, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, Il Diritto dell'economia, Vol 26 n.81, 2013, pp 321-337, che sottolinea come l'utilizzo delle deroghe dell'art. 107, par. 3, TFUE non rappresenti un arretramento del divieto, bensì una forma di integrazione tra disciplina concorrenziale e politica industriale, purché l'intervento sia necessario, proporzionato e orientato all'interesse comune europeo.

³¹² A. Perfetti, *Supporto alle imprese europee in tempi di COVID-19*, La comunità internazionale, fascicolo 3/2020, pp. 455-476, che analizza il *Temporary Framework adottato nel 2020* quale esempio paradigmatico di flessibilizzazione controllata della disciplina degli aiuti, fondata sull'art. 107, par. 3,

situazioni eccezionali, consentendo interventi massivi e rapidi pur mantenendo un controllo centralizzato³¹³. La compatibilità delle misure è stata in questo caso subordinata a condizioni rigorose in termini di temporaneità, proporzionalità e limitazione dell'intensità dell'aiuto, nel tentativo di evitare una frammentazione irreversibile del mercato interno, che in un'ottica di bilanciamento sarebbe stata irragionevole e deleteria.

La riflessione dottrinale ha sottolineato come tale fase abbia segnato un punto di svolta, nel quale l'eccezione è divenuta, almeno temporaneamente, pratica diffusa e sistematica³¹⁴.

Tuttavia, ciò non ha comportato un abbandono del controllo europeo, bensì una sua rimodulazione. La Commissione ha infatti continuato a svolgere un ruolo di coordinamento e di verifica, evitando che le misure adottate dagli Stati membri degenerassero in una competizione sovvenzionatoria interna all'Unione.

Questa crescente tensione tra eccezione e normalizzazione si può inserire con particolare evidenza nel dibattito sui campioni nazionali ed europei. Se la disciplina delle concentrazioni limita la possibilità di creare operatori dominanti attraverso fusioni, la politica degli aiuti può invece essere impiegata per sostenere selettivamente imprese considerate strategiche. Tuttavia, la legittimità di tali interventi dipende dalla loro conformità ai criteri di compatibilità stabiliti dall'art. 107, paragrafo 3, TFUE e dalla prassi della Commissione³¹⁵. Come osservato in dottrina, infatti, l'uso degli aiuti quale

lett. b), TFUE, in presenza di un "*grave turbamento dell'economia*", e sottolinea come la compatibilità sia stata subordinata a limiti temporali e condizioni di proporzionalità.

³¹³ Commissione europea, *Comunicazione C(2020) 1863 final, Quadro temporaneo per le misure a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19*, 19 marzo 2020, che riconosce l'esistenza di "*a serious disturbance in the economy of the Member States*".

³¹⁴ A. Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e Applicazione del giudice nazionale*, *Questione giustizia*, 2013, pp 36-45, il quale evidenzia come l'espansione delle deroghe possa incidere sull'equilibrio tra divieto ed eccezione.

³¹⁵ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Art 108, che attribuisce alla Commissione il compito di "*esaminare costantemente*" i regimi di aiuto esistenti e di valutare preventivamente i nuovi aiuti.

strumento di politica industriale deve avvenire entro un perimetro giuridico chiaro, evitando che la discrezionalità si trasformi in arbitrio³¹⁶.

Questa estensione progressiva delle categorie di aiuti compatibili e l'ampliamento delle esenzioni di categoria ha portato una parte della dottrina ad interrogarsi sul potenziale rischio di una "normalizzazione dell'eccezione". Infatti, nonostante il divieto generale resti formalmente intatto, l'ampiezza assunta dalle deroghe e la frequenza del loro utilizzo potrebbe effettivamente attenuarne la portata. Nonostante questo interrogativo, l'analisi sistemica ha dimostrato come il controllo operato dalla Commissione, pur se adattato alle nuove esigenze, continui ad essere il vero presidio centrale dell'unità del mercato interno.

In conclusione, ad oggi la disciplina sugli aiuti di Stato si inserisce in una posizione intermedia tra divieto strutturale e strumento di politica economica. Questa consente infatti di operare interventi pubblici che abbiano come corollario quello di essere funzionali ad obiettivi di interesse comune e a strategie industriali coordinate, sottoponendoli ad un controllo centralizzato atto ad evitare la concretizzazione di distorsioni permanenti della concorrenza. Partendo da questo presupposto, è evidente come l'equilibrio tra la tutela del mercato e la promozione della resilienza industriale costituisca effettivamente la cifra distintiva di questa fase evolutiva della giurisprudenza e dell'intero sistema europeo, all'interno della quale l'eccezione non si sostituisce alla regola, ma ne viene semplicemente rimodellata l'applicazione alla luce delle trasformazioni economiche e politiche in corso.

³¹⁶ R. Ferrara, op. cit., che interpreta la fase recente della disciplina degli aiuti come collocata in una posizione intermedia tra divieto strutturale e strumento di politica economica, evidenziando come la legittimazione sistemica dell'intervento pubblico dipenda dalla capacità di mantenere il controllo europeo quale presidio dell'unità del mercato interno.

4.4. Il controllo della Commissione europea e il ruolo degli Stati membri.

Il sistema di controllo degli aiuti di Stato delineato dagli artt. 107 e 108 TFUE rappresenta uno degli elementi più sofisticati e caratterizzanti dell'ordinamento economico dell'Unione europea, in quanto traduce in regola giuridica la tensione permanente tra autonomia statale nelle politiche economiche e salvaguardia dell'unità del mercato interno. L'art. 108 TFUE attribuisce alla Commissione un ruolo centrale e strutturale: essa "esamina costantemente" i regimi di aiuto esistenti, valuta i progetti di nuovi aiuti, decide sulla loro compatibilità e, se del caso, ordina il recupero degli aiuti incompatibili³¹⁷. Tale architettura configura un controllo *ex ante* che si distingue tanto dalla repressione *ex post* delle intese restrittive o degli abusi di posizione dominante, quanto dagli strumenti nazionali di tutela degli interessi strategici, come il *Golden power*. La peculiarità della disciplina degli aiuti consiste infatti nel sottoporre l'intervento finanziario pubblico a una verifica preventiva centralizzata, al fine di impedire che misure nazionali selettive producano effetti distorsivi irreversibili sull'equilibrio competitivo del mercato interno.

Il principio di *standstill*, sancito dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE³¹⁸, è il cardine operativo di questo sistema. Esso impone agli Stati membri di notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire o modificare un aiuto e vieta loro di darvi esecuzione prima che la Commissione abbia adottato una decisione definitiva sulla compatibilità. La Corte ha riconosciuto un effetto diretto a tale disposizione, consentendo ai giudici

³¹⁷ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Art 108, par 1 e 2, secondo cui la Commissione "esamina costantemente" i regimi di aiuto esistenti e può decidere che uno Stato membro "debba sopprimere o modificare" un aiuto incompatibile.

³¹⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 108, par. 3, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di "informare in tempo utile la Commissione di qualsiasi progetto diretto a istituire o modificare aiuti" e stabilisce che lo Stato interessato "non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale".

nazionali di garantire il rispetto dell'obbligo di notifica e di sospendere l'applicazione di misure non notificate o adottate in violazione del divieto di esecuzione anticipata³¹⁹. Il controllo sugli aiuti si articola dunque su un piano multilivello: centralizzato, in capo alla Commissione, e diffuso, attraverso il ruolo dei giudici nazionali chiamati a garantire l'effettività delle regole procedurali.

La funzione della Commissione nella valutazione della compatibilità degli aiuti assume una dimensione che non può essere ridotta ad una mera attività amministrativa. Essa implica un apprezzamento tecnico-economico complesso, all'interno del quale si intrecciano considerazioni relative alla struttura del mercato, alla natura del vantaggio, alla proporzionalità della misura e agli obiettivi di interesse comune perseguiti dallo Stato membro. La giurisprudenza ha costantemente riconosciuto come tale valutazione rientra in un ambito di discrezionalità ampio, limitato al controllo dell'assenza di errori manifesti o sviamenti di potere³²⁰. Questo margine di apprezzamento non equivale però ad una insindacabilità, ma riflette la natura intrinsecamente politica e prospettica della decisione di compatibilità, che richiede di bilanciare effetti distorsivi e benefici economici in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Il sistema non si limita tuttavia alla fase preventiva. In caso di concessione di un aiuto incompatibile o attuato in violazione dell'obbligo di notifica, la Commissione può infatti ordinare il recupero delle somme indebitamente erogate. In questo senso, il recupero non ha natura punitiva, quanto invece ripristinatoria: esso mira a eliminare il vantaggio concorrenziale ingiustificato e a ristabilire la situazione precedente all'intervento. La giurisprudenza ha infatti sottolineato che il recupero è la conseguenza

³¹⁹ In tal senso Corte di giustizia, C-453/99, *Courage Ltd c. Crehan*, che riconosce l'effettività delle norme antitrust anche attraverso il private enforcement; nello stesso senso Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e applicazione del giudice nazionale*, in *Questione giustizia*, 2013, che sottolinea l'effetto diretto dell'obbligo di *standstill* e il ruolo dei giudici nazionali nel garantirne l'osservanza.

³²⁰ Corte di giustizia, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, ove si riconosce che le valutazioni economiche complesse della Commissione sono sindacabili solo in caso di "errore manifesto".

logica della dichiarazione di incompatibilità e costituisce uno strumento essenziale per garantire l'effettività del divieto³²¹. Per quanto concerne l'attuazione effettiva del recupero, questa spetta alle autorità nazionali secondo le modalità previste dal diritto interno, a patto che queste siano rispettose dei principi di equivalenza ed effettività, a conferma della natura cooperativa del sistema.

Un ulteriore elemento di complessità deriva dall'interazione tra controllo centralizzato e regolamenti di esenzione per categoria. L'art. 109 TFUE consente al Consiglio di adottare regolamenti che definiscono le categorie di aiuti esentate dall'obbligo di notifica. Su tale base, la Commissione ha progressivamente ampliato l'ambito delle esenzioni, consentendo agli Stati membri di adottare determinate misure senza previa notifica, purché conformi a criteri generali predeterminati. La dottrina ha evidenziato come questo processo di modernizzazione ha introdotto un modello di decentramento controllato, nel quale la Commissione stabilisce cornici normative generali e gli Stati membri operano al loro interno³²². Come precedentemente ricordato, l'esenzione per categoria non rappresenta un arretramento del controllo europeo, ma una sua razionalizzazione: il vaglio preventivo viene infatti solo sostituito da un controllo *ex post* sulla corretta applicazione delle condizioni stabilite.

Da un punto di vista sistemico, la dimensione del controllo sugli aiuti di Stato emerge in modo particolare se analizzata in relazione al rapporto tra la disciplina della concorrenza e le politiche industriali nazionali. Nel contesto attuale, infatti, caratterizzato da crescenti tensioni da un punto di vista geopolitico e dalla ricerca di autonomia strategica, gli Stati membri hanno sempre di più la tentazione di utilizzare gli aiuti di Stato come uno strumento di sostegno selettivo nei confronti di quelle imprese considerate

³²¹ A. Pisapia, op. cit., che evidenzia come il recupero degli aiuti incompatibili abbia natura ripristinatoria e non sanzionatoria, essendo volto a eliminare il vantaggio concorrenziale indebitamente ottenuto e a ristabilire la situazione precedente all'erogazione dell'aiuto.

³²² L. Frascarelli, op. cit., che analizza l'evoluzione dei regolamenti di esenzione per categoria come forma di decentramento controllato del sistema, nel quale la Commissione stabilisce criteri generali di compatibilità e gli Stati membri operano entro tale cornice normativa, restando soggetti a controlli *ex post*.

strategiche; tuttavia, come precedentemente ricordato, è proprio la stessa disciplina europea che impedisce fermamente questa tipologia di interventi, evitando che si possano tradurre in una frammentazione eccessiva del mercato interno o, ancor peggio, in una competizione sovvenzionatoria tra gli Stati membri³²³. Proprio in questa ottica, così come evidenziato dalla dottrina, si coglie come il controllo europeo funga da meccanismo di armonizzazione negativa, che ha come obiettivo quello di limitare le distorsioni che possono derivare da politiche nazionali divergenti³²⁴.

La recente enfasi sulla sicurezza economica e sull'autonomia strategica europea non ha modificato la struttura del sistema, ma ne ha accentuato la rilevanza politica. La "Strategia europea per la sicurezza economica" sottolinea la necessità di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell'Unione, ma non propone un superamento delle regole sugli aiuti, bensì un loro utilizzo coordinato e coerente con il mercato interno³²⁵, confermando in questo modo, come la disciplina degli aiuti sia uno strumento di integrazione e non di frammentazione. Un aspetto particolarmente significativo riguarda il già ricordato principio di neutralità proprietaria. La disciplina degli aiuti di Stato si applica indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'impresa beneficiaria, in linea con l'art. 345 TFUE e con la giurisprudenza che ha ribadito l'irrelevanza della forma proprietaria ai fini della qualificazione della misura³²⁶. Questo principio, infatti, ha la

³²³ In tal senso FERRARA, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale*, op. cit., che qualifica il controllo europeo sugli aiuti quale meccanismo di armonizzazione negativa volto a preservare l'unità del mercato interno.

³²⁴ Ivi.

³²⁵ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che ribadisce la necessità di utilizzare in modo coordinato strumenti quali disciplina degli aiuti, *screening* degli investimenti e politica commerciale, al fine di rafforzare la resilienza industriale senza compromettere la coerenza del mercato interno.

³²⁶ Art. 345 TFUE e giurisprudenza costante della Corte di giustizia sul principio di neutralità proprietaria, secondo cui l'ordinamento dell'Unione non pregiudica il regime di proprietà negli Stati membri, ma applica le regole di concorrenza indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'impresa beneficiaria, garantendo parità di condizioni nel mercato interno.

funzione di rafforzare la coerenza del sistema, evitando in questo modo che ci siano discriminazioni e garantendo un'applicazione uniforme delle regole.

L'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato dimostra dunque la capacità dell'ordinamento europeo di adattarsi a contesti economici mutevoli senza rinunciare alla tutela dell'integrità del mercato interno. La flessibilità introdotta attraverso le deroghe e le esenzioni non ha trasformato il divieto in una mera clausola simbolica, ma ne ha modulato l'applicazione in funzione delle esigenze di sviluppo e resilienza, mantenendo la Commissione come garante dell'interesse generale dell'Unione, in modo che possa continuare a svolgere una funzione di coordinamento e indirizzo, assicurando che l'intervento pubblico si realizzi entro limiti proporzionati e coerenti.

In definitiva, il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato non rappresenta un vincolo esterno imposto alle politiche nazionali, ma uno degli strumenti attraverso cui si realizza l'economia sociale di mercato europea. Esso garantisce che l'intervento pubblico si inserisca in un quadro giuridico comune, preservando la parità delle condizioni concorrenziali e impedendo derive protezionistiche o frammentarie. Il sistema multilivello che ne deriva, fondato sulla cooperazione tra Commissione, Stati membri e giudici nazionali, costituisce una delle espressioni più compiute dell'integrazione economica europea, all'interno della quale la concorrenza, l'intervento pubblico e la coerenza istituzionale trovano un equilibrio dinamico e strutturale.

5. Prospettiva comparata ed europea.

5.1. Il modello francese di intervento strategico.

Tramite l'analisi del modello francese sugli interventi strategici, è possibile cogliere una prospettiva comparata del dibattito europeo sul rapporto tra la concorrenza, la politica industriale e la tutela degli interessi nazionali. Infatti, nonostante il quadro di riferimento normativo europeo rimanga lo stesso, la Francia ha storicamente sviluppato

un'impostazione maggiormente interventista se comparata a quella degli altri Stati membri, andando a valorizzare il ruolo dello Stato come attore diretto sia nella definizione delle strategie industriali, sia nella protezione dei settori considerati maggiormente strategici.

Analizzando il contesto europeo, l'impostazione francese si è manifestata con particolare evidenza nel dibattito inerente al caso Siemens–Alstom, all'interno del quale il governo francese ha sostenuto con forza la necessità di creare un “campione europeo” nel settore ferroviario, affermando come la dimensione globale della competizione, soprattutto derivante dai paesi orientali, imponesse una revisione delle tradizionali categorie di analisi concorrenziale³²⁷.

La Commissione, attraverso la sua decisione di vietare l'operazione tramite un'applicazione rigorosa del test SIEC, ha evidenziato come la disciplina della concorrenza debba essere interpretata in modo orientato alla competitività sistemica dell'industria europea, ed è proprio in questo frangente che l'impostazione francese si è presentata come un'espressione di una politica industriale capace di utilizzare gli strumenti giuridici ed economici messi a disposizione dalla disciplina europea per orientare il consolidamento settoriale. La dottrina ha in questo senso sottolineato come il concetto di campione nazionale o europeo non debba e non possa assumersi come una categoria che ha come funzione quella di legittimare delle concentrazioni, ma debba sempre rifarsi al perimetro delle regole concorrenziali comuni³²⁸.

³²⁷ V. Belcuore, *Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom–Siemens*, LUISS, 2022, che ricostruisce la posizione del governo francese nel sostenere la fusione quale strumento per la creazione di un “campione europeo” nel settore ferroviario, evidenziando la tensione tra approccio strettamente concorrenziale della Commissione e istanze di politica industriale fondate sulla competizione globale con operatori extraeuropei.

³²⁸ M. Libertini, *Il controllo antitrust delle concentrazioni e i “campioni” nazionali ed europei*, 2019, che sottolinea come la nozione di campione nazionale non costituisca una categoria giuridica autonoma capace di derogare ai principi del diritto della concorrenza e come la grande dimensione non possa essere assunta quale presunzione di efficienza o innovazione.

Nonostante ciò, la posizione della Francia ha messo in luce una sensibilità istituzionale diversa; infatti, se l'impostazione ordoliberal, recepita nella costituzione economica dell'Unione, attribuisce alla concorrenza un ruolo primario di garanzia contro la concentrazione di potere economico³²⁹, il modello francese tende invece a valorizzare la capacità dello Stato di intervenire per favorire la formazione di operatori di grandi dimensioni, considerati essenziali per la sovranità economica.

Questa differenza di approccio si inserisce nel quadro più ampio dell'economia sociale di mercato europea, la quale non esclude l'intervento pubblico, ma lo sottopone a un bilanciamento con le esigenze di concorrenza³³⁰. La Francia ha storicamente interpretato tale bilanciamento in senso più espansivo, sostenendo che la politica industriale possa legittimamente incidere sulla struttura dei mercati, purché non comprometta in modo definitivo l'unità del mercato interno. In questa prospettiva, l'intervento pubblico non viene ad essere concepito come deroga eccezionale, quanto invece come una componente ordinaria della governance economica.

Con la recente enfasi europea sull'autonomia strategica e sulla sicurezza economica si è assistito ad un avvicinamento dell'impostazione francese a quella dell'Unione. La "Strategia europea per la sicurezza economica" ha infatti riconosciuto la necessità di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell'Unione, proteggendo settori critici e riducendo dipendenze strategiche³³¹. Nonostante questo documento non

³²⁹ F. Nugnes, *Regole di concorrenza e Costituzione europea*, in Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Pisa 2004, che evidenzia come la concorrenza, nella prospettiva ordoliberal recepita nell'ordinamento europeo, svolga una funzione di garanzia contro la concentrazione eccessiva di potere economico, preservando la pluralità dei centri decisionali.

³³⁰ G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, Ordine internazionale e diritti umani, 2018, pp 544-564, che interpreta l'economia sociale di mercato come sintesi dinamica tra libertà economica e intervento pubblico regolato, escludendo tanto il dirigismo statale quanto il *laissez-faire* assoluto.

³³¹ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che riconosce la necessità di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell'Unione, legittimando un utilizzo coordinato degli strumenti di politica industriale nel rispetto del quadro concorrenziale europeo.

modifichi in modo formale le regole di concorrenza o sugli aiuti di Stato proprie dell'Unione, rende comunque maggiormente comprensibile l'orientamento francese verso un maggiore interventismo; ed è proprio in questo senso che il modello francese può effettivamente essere letto come anticipatore di una sensibilità oggi più diffusa a livello europeo, pur restando vincolato al rispetto delle regole comuni.

L'interazione tra politica industriale e disciplina degli aiuti di Stato costituisce un ulteriore terreno di confronto. La Francia, come altri Stati membri, ha fatto un ampio ricorso agli strumenti di compatibilità previsti dall'art. 107, paragrafo 3, TFUE per sostenere settori strategici o affrontare crisi economiche³³². Stante ciò, come precedentemente affermato, la Commissione mantiene un ruolo centrale nella valutazione di compatibilità, anche quando le misure rispondono a obiettivi di politica industriale condivisi. In questo quadro, il modello francese si confronta con i limiti strutturali imposti dall'ordinamento europeo, che non consente deviazioni unilaterali dalle regole comuni.

Facendo un raffronto con la storia italiana, si possono cogliere ulteriormente le peculiarità dell'impostazione francese. Come noto, infatti, l'Italia, dopo una lunga stagione caratterizzata dalle partecipazioni statali, contraddistinta dall'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali e dall'utilizzo delle grandi *holding* pubbliche, si è orientata verso strumenti di controllo regolatorio, come il *Golden power*, piuttosto che verso una presenza proprietaria sistematica. Di contro, la Francia, a parità di mercato interno, ha mantenuto una continuità nell'utilizzo dello Stato come attore economico, unendo partecipazioni pubbliche, sostegno finanziario e pressione politica nelle operazioni di concentrazione. Questa impostazione non implica una violazione delle regole europee, ma riflette una diversa cultura istituzionale nell'interpretazione del rapporto tra mercato e intervento pubblico.

³³² A. Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e Applicazione del giudice nazionale*, *Questione giustizia*, 2013, pp 36-45., che evidenzia come l'utilizzo degli strumenti di compatibilità previsti dall'art. 107, par. 3, TFUE consenta agli Stati membri di perseguire obiettivi di politica industriale, ma entro un perimetro giuridico comune e sotto il controllo della Commissione, a garanzia dell'unità del mercato interno.

In definitiva, l'impostazione francese sull'intervento strategico si inserisce all'interno dello stesso ordinamento europeo come una variante di questa architettura normativa. Nonostante l'impossibilità di sottrarsi ai vincoli discendenti dalla disciplina della concorrenza e degli aiuti di Stato, questa impostazione punta sull'enfaticizzazione della dimensione politica e strategica dell'economia.

Il confronto tra modelli nazionali non ha come obiettivo quello di mettere in discussione la validità delle norme comuni europee, quanto più quello di evidenziare la complessità applicativa di quest'ultime in un contesto nel quale l'integrazione economica deve confrontarsi con la competizione sistemica globale.

5.2. Casi di studio europei e flessibilità delle regole di concorrenza.

L'analisi della flessibilità delle regole europee di concorrenza non può essere condotta in astratto, ma richiede un confronto diretto con la prassi applicativa e con la giurisprudenza dell'Unione. Infatti, solo tramite l'analisi di casi concreti possono emergere tanto la rigidità strutturale del sistema quanto la sua capacità di adattamento a contesti economici mutevoli. In questo senso, la nozione di "flessibilità" non deve essere intesa come attenuazione arbitraria delle regole, bensì come modulazione dei criteri di valutazione entro i limiti fissati dal diritto primario e derivato.

Un primo ambito nel quale tale tensione si manifesta è quello del controllo delle concentrazioni. Il caso Siemens–Alstom rappresenta un esempio emblematico di applicazione rigorosa del test SIEC previsto dal Regolamento (UE) n. 139/2004. La Commissione, valutando la concentrazione nel settore ferroviario, ha ritenuto che l'operazione avrebbe ostacolato significativamente la concorrenza effettiva nei mercati rilevanti, valorizzando le quote di mercato elevate, la prossimità concorrenziale tra le parti e le barriere all'ingresso³³³. Nonostante le argomentazioni politiche relative alla necessità

³³³ V. Belcuore, *Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom Siemens*, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2022, che evidenzia come la Commissione, nel caso

di creare un campione europeo capace di competere su scala globale, la decisione ha mostrato la centralità del parametro concorrenziale interno quale criterio primario di giudizio. Questo caso è emblematico per dimostrare come, la flessibilità del sistema non si sia tradotta in un allentamento delle regole, ma nella riaffermazione della funzione costituzionale della concorrenza quale presidio dell'integrazione economica.

Tramite la giurisprudenza successiva, invece, si coglie come la Commissione non disponga di un potere discrezionale illimitato. Nella sentenza *CK Telecoms*, infatti, la Corte di giustizia ha precisato come l'accertamento dell'ostacolo significativo alla concorrenza richiede un'analisi economica rigorosa e convincente, pur non imponendo un livello probatorio eccezionalmente elevato³³⁴. La Corte ha così ribadito che il sindacato giurisdizionale non si limita a un controllo formale, ma può incidere sulla correttezza metodologica dell'analisi della Commissione. Allo stesso modo, nel caso *Tetra Laval*, la decisione del Tribunale ha sottolineato la necessità di fondare il divieto di una concentrazione su prove solide e coerenti, in particolare quando si tratta di effetti conglomerati prospettici³³⁵. Queste pronunce risultano particolarmente significative e funzionali a dimostrare che la flessibilità del sistema non coincide con arbitrio, essa infatti si esercita entro un quadro di garanzie giurisdizionali che preserva l'equilibrio tra discrezionalità tecnica e controllo di legittimità.

Ancora, il caso *GE/Honeywell* offre un ulteriore esempio della complessità dell'analisi.

Siemens–Alstom, abbia applicato il test SIEC valorizzando le quote di mercato elevate, la prossimità concorrenziale tra le parti e l'insufficienza dei rimedi proposti, riaffermando la centralità della tutela della concorrenza effettiva nel mercato interno.

³³⁴ Corte di giustizia, 13 luglio 2023, C-376/20 P, *Commissione c. CK Telecoms UK Investments Ltd.*, che chiarisce come il test dell'ostacolo significativo alla concorrenza effettiva richieda una valutazione economica prospettica sufficientemente convincente, pur riconoscendo alla Commissione un margine di discrezionalità tecnica sindacabile solo in caso di errore manifesto.

³³⁵ Tribunale, 25 ottobre 2002, T-80/02, *Tetra Laval BV c. Commissione*, che impone alla Commissione, in caso di concentrazioni conglomerati, di fondare la decisione su prove solide e coerenti circa la probabilità di effetti anticoncorrenziali, rafforzando lo standard probatorio e delimitando l'ambito della discrezionalità amministrativa.

Nel caso di specie, la Commissione ha vietato l'operazione sulla base di effetti conglomerati, ritenendo che la combinazione dei portafogli prodotti e delle capacità finanziarie potesse rafforzare il potere di mercato dell'entità risultante³³⁶. Il Tribunale, in questo senso, ha riconosciuto la legittimità della decisione, a patto che sia fondata su una pluralità di motivazioni autonome e sufficientemente dimostrate. Dimostrando ancora come il sistema abbia una duplice dimensione: rigore nell'applicazione dei criteri e controllo giurisdizionale effettivo.

Passando invece alla disciplina degli aiuti di Stato, la nozione di flessibilità assume una diversa connotazione. La sentenza *Altmark* ha delimitato con precisione l'ambito di applicazione dell'art. 107 TFUE, stabilendo che una compensazione per servizi di interesse economico generale non integra aiuto qualora soddisfi condizioni rigorose di trasparenza e proporzionalità³³⁷. In tal modo, la Corte ha introdotto una distinzione netta tra sostegno pubblico giustificato e vantaggio selettivo distorsivo, evitando che la disciplina degli aiuti si traducesse in un ostacolo indiscriminato all'intervento pubblico. L'accezione di flessibilità in questo caso consiste nella capacità del sistema di riconoscere la legittimità di compensazioni necessarie, purché conformi a criteri predeterminati.

La sentenza *PreussenElektra* ha poi ulteriormente chiarito i confini della nozione di aiuto, andando ad escludere l'esistenza di risorse statali in un regime di obblighi imposti a imprese private³³⁸. Grazie a questa pronuncia, infatti è stato dimostrato come il concetto di aiuto non possa subire un'espansione eccessiva, non estendendosi infatti a qualsiasi forma di regolazione economica. Allo stesso modo, la sentenza *Stardust Marine* ha

³³⁶ Tribunale, 14 dicembre 2005, T-210/01, *General Electric Company c. Commissione (GE/Honeywell)*, che riconosce la legittimità di un divieto fondato su effetti conglomerati e sulla combinazione di portafogli prodotti e capacità finanziarie, purché adeguatamente dimostrati.

³³⁷ Corte di giustizia, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, che individua le condizioni cumulative per escludere la qualificazione di una compensazione come aiuto di Stato, introducendo un criterio rigoroso di proporzionalità e trasparenza nella remunerazione dei servizi di interesse economico generale.

³³⁸ Corte di giustizia, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG*, che delimita la nozione di risorse statali escludendo che obblighi imposti a imprese private possano automaticamente integrare un aiuto in assenza di un effettivo trasferimento di risorse pubbliche.

precisato che l'imputabilità allo Stato di una misura adottata da un'impresa pubblica non può essere presunta automaticamente, ma deve risultare da indizi concreti di coinvolgimento pubblico³³⁹, giungendo alla conclusione che anche in questo ambito, la flessibilità non debba coincidere con elasticità indefinita, bensì venga intesa come con un'applicazione attenta e circostanziata dei criteri normativi.

La dottrina ha evidenziato che il sistema europeo di concorrenza si caratterizza per una tensione permanente tra stabilità delle regole e adattabilità ai contesti economici³⁴⁰. Le regole non vengono sospese di fronte a esigenze industriali o strategiche, ma interpretate alla luce delle finalità dell'ordinamento. La concorrenza rimane principio cardine, come sottolineato dalla lettura costituzionale proposta in dottrina³⁴¹, ma il suo esercizio si confronta con obiettivi di sviluppo, coesione e sicurezza economica.

In questo senso, la flessibilità delle regole di concorrenza non è sinonimo di cedimento rispetto alle pressioni politiche, bensì espressione di un equilibrio dinamico tra principi e interessi che si sviluppa all'interno di un perimetro normativo chiaramente tracciato. I casi analizzati mostrano che la Commissione può adottare decisioni di divieto anche in presenza di forti istanze statali orientate al consolidamento industriale, come nel caso Siemens–Alstom³⁴², ma che tale fermezza è controbilanciata da un controllo

³³⁹ Corte di giustizia, 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, che precisa che l'imputabilità allo Stato di una misura adottata da un'impresa pubblica deve risultare da indizi concreti di coinvolgimento pubblico, evitando automatismi fondati sulla sola natura pubblica dell'ente.

³⁴⁰ M. Libertini, *Il controllo antitrust delle concentrazioni e i "campioni" nazionali ed europei*, 2019, che interpreta il diritto europeo della concorrenza come sistema a "geometria controllata", nel quale la flessibilità interpretativa è ammessa solo entro confini strutturali ben definiti.

³⁴¹ F. Nugnes, *Regole di concorrenza e Costituzione europea*, cit., che qualifica la concorrenza quale principio ordinatore dell'integrazione economica europea e limite alla frammentazione del mercato interno.

³⁴² V. Belcuore, op. cit., che sottolinea come il caso Siemens–Alstom abbia rappresentato un momento emblematico di riaffermazione della funzione costituzionale del controllo delle concentrazioni quale presidio della struttura concorrenziale del mercato interno.

giurisdizionale effettivo e da un costante affinamento dei criteri di analisi economica, come evidenziato in *CK Telecoms* e *Tetra Laval*³⁴³.

La flessibilità, pertanto, non si traduce in una revisione implicita dei principi, ma in una modulazione dell'intensità del controllo alla luce delle caratteristiche concrete del mercato e della struttura dell'operazione. Il test SIEC, nella sua formulazione ampia, consente alla Commissione di considerare non solo la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante in senso classico, ma anche effetti unilaterali e coordinati che possano incidere sulla concorrenza effettiva, il che però non significa che qualsiasi consolidamento sia precluso, bensì che esso deve essere compatibile con la preservazione della contendibilità del mercato interno.

Sotto questo profilo, la nozione di flessibilità si intreccia con quella di concorrenza dinamica. La tutela dell'innovazione, degli investimenti e della capacità di competere su scala globale può essere presa in considerazione nell'analisi prospettica, ma non può sostituire il parametro della concorrenza effettiva nel mercato interno. La disciplina europea non ignora le trasformazioni tecnologiche e geopolitiche; piuttosto, le ancora all'interno di una griglia valutativa che impone alla Commissione di dimostrare in modo coerente e fondato gli effetti anticoncorrenziali o, di contro, di riconoscere l'assenza di un ostacolo significativo quando le condizioni di mercato lo consentano.

Analogamente, nel campo degli aiuti di Stato, la giurisprudenza ha mostrato che la delimitazione della nozione di aiuto e l'interpretazione delle deroghe non sono strumenti di espansione incontrollata dell'intervento pubblico, ma meccanismi di selezione e razionalizzazione. La sentenza *Altmark*, nel definire condizioni rigorose per l'esclusione della compensazione dall'ambito dell'art. 107 TFUE, ha evitato che qualsiasi

³⁴³ Corte di giustizia, C-376/20 P, *Commissione c. CK Telecoms*; e Tribunale, T-80/02, *Tetra Laval*, op. cit., che nel loro insieme dimostrano come la flessibilità del sistema europeo non coincida con arbitrio, ma con una modulazione dell'intensità del controllo alla luce delle caratteristiche concrete del mercato, entro i limiti del principio di proporzionalità e del sindacato giurisdizionale effettivo.

intervento connesso a un servizio pubblico fosse automaticamente qualificato come aiuto, ma al contempo ha imposto criteri stringenti di trasparenza e proporzionalità.

PreussenElektra, dal canto suo, ha chiarito che non ogni misura di regolazione economica ricade nel perimetro delle risorse statali, impedendo un'estensione eccessiva della disciplina. In entrambi i casi, la flessibilità si manifesta nella capacità del sistema di distinguere tra interventi compatibili e distorsioni selettive, senza alterare il nucleo del divieto.

La dottrina ha sottolineato che il diritto europeo della concorrenza opera come un sistema a “geometria controllata”, nel quale l'elasticità interpretativa è consentita solo entro confini strutturali ben definiti³⁴⁴. Questi confini sono rappresentati dalla tutela dell'unità del mercato interno, dalla neutralità proprietaria e dalla parità delle condizioni concorrenziali tra imprese stabilite in diversi Stati membri. Quindi, la flessibilità delle norme non si attegga ad essere una clausola di apertura indeterminata, quanto più uno strumento di adattamento al contesto generale che deve in ogni caso misurarsi con i principi generali. In questo senso, la concorrenza rimane il criterio ordinatore dell'integrazione economica, come ribadito dalla sua collocazione nella costituzione economica dell'Unione³⁴⁵, ma la sua applicazione non è rigida o meccanica. Il sistema risulta infatti essere in grado di assorbire tensioni derivanti dalla competizione globale e dalle trasformazioni tecnologiche, senza però rinunciare alla propria coerenza interna,

³⁴⁴ M. Libertini, op. cit., ove l'autore descrive il diritto europeo della concorrenza come un sistema a “*geometria controllata*”, caratterizzato da una elasticità interpretativa consentita soltanto entro confini strutturali ben definiti. In tale prospettiva, la flessibilità del test SIEC e delle valutazioni economiche non implica una revisione implicita dei principi, ma una modulazione dell'intensità del controllo alla luce delle caratteristiche concrete del mercato, nel rispetto della proporzionalità e della certezza del diritto

³⁴⁵ F. Nugnes, op. cit., che qualifica la concorrenza quale principio ordinatore dell'integrazione economica europea e presidio dell'unità del mercato interno. L'autore evidenzia come la tutela della concorrenza non rappresenti un fine meramente economico, ma uno strumento costituzionale volto a impedire la frammentazione dei mercati nazionali e a garantire parità di condizioni tra operatori stabiliti in diversi Stati membri.

proprio grazie a questa impostazione, la summenzionata flessibilità delle norme non erode il perimetro strutturale dell'ordinamento, ma ne conferma la resilienza.

5.3. Crisi economiche, sicurezza strategica e ritorno dell'intervento pubblico.

Le progressive trasformazioni a cui si è assistito negli ultimi quindici anni hanno inciso in modo profondo sull'assetto della costituzione economica europea, avendo come risultato quello di mettere alla prova la tenuta stabile dei suoi principi fondanti, primo fra tutti l'equilibrio fra concorrenza, intervento pubblico ed integrazione del mercato interno.

Stante l'impianto originario dell'Unione, concepito sull'idea di un mercato fortemente competitivo caratterizzato da regole antitrust rigorose e da un controllo particolarmente stringente sugli aiuti di Stato, la successione delle crisi economiche e geopolitiche hanno rivitalizzato il ruolo dello Stato come attore strategico nella regolazione dell'economia nazionale. Questo mutamento, però, non ha comportato il superamento o l'abbandono delle regole europee, quanto invece ha suscitato una loro reinterpretazione alla luce delle nuove esigenze e delle nuove dinamiche di mercato.

La crisi finanziaria globale ha rappresentato il primo banco di prova di questa trasformazione. Pur nel rispetto delle regole sugli aiuti di Stato, la Commissione ha adottato un approccio pragmatico, autorizzando interventi massicci di sostegno al sistema bancario e riconoscendo che il ripristino della stabilità finanziaria costituiva un obiettivo di interesse comune. Questo orientamento ha trovato una formalizzazione ancora più esplicita nel contesto della pandemia del 2020, quando la Commissione ha fatto ricorso all'art. 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE per adottare un "Quadro temporaneo" volto a consentire agli Stati membri di intervenire in presenza di un "grave turbamento

dell'economia"³⁴⁶. L'ampiezza delle misure autorizzate, in termini di intensità e di copertura settoriale, ha segnato un momento di straordinaria flessibilità, ma tale flessibilità è stata incardinata in un sistema di condizioni comuni, limiti temporali e criteri di proporzionalità.

La dottrina successiva ha colto come la pandemia non abbia semplicemente generato una necessaria sospensione temporanea delle regole, quanto invece abbia anche accelerato la tendenza ad una maggiore attenzione alla dimensione strategica del mercato europeo. La "Strategia industriale per l'Europa" del 2020, infatti, ha posto al centro il rafforzamento degli ecosistemi industriali, la transizione verde e digitale e la riduzione delle dipendenze critiche³⁴⁷. Proprio in questo documento emerge con evidenza l'idea che la competitività europea non possa essere affidata esclusivamente alle dinamiche spontanee del mercato, ma richieda un coordinamento attivo tra politiche industriali, investimenti pubblici e disciplina della concorrenza.

Questa impostazione di base trova un ulteriore sviluppo nella "Comunicazione congiunta sulla Strategia europea per la sicurezza economica", che riconosce esplicitamente la necessità di proteggere tecnologie critiche, infrastrutture strategiche e catene di approvvigionamento sensibili³⁴⁸. La sicurezza economica viene così elevata a parametro di riferimento della politica europea, senza tuttavia comportare un abbandono

³⁴⁶ Commissione europea, Comunicazione C(2020) 1863 final, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19*, 19 marzo 2020, adottata ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, sul presupposto dell'esistenza di un "grave turbamento dell'economia" degli Stati membri. Il documento ha consentito l'autorizzazione di misure di sostegno straordinarie, subordinandole a criteri di temporaneità, proporzionalità e limitazione dell'intensità dell'aiuto, al fine di evitare una frammentazione irreversibile del mercato interno.

³⁴⁷ Commissione europea, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM(2020) 102 final, 10 marzo 2020, che pone al centro il rafforzamento degli ecosistemi industriali europei, la transizione verde e digitale e la riduzione delle dipendenze strategiche, segnando il ritorno esplicito di una politica industriale europea coordinata.

³⁴⁸ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che riconosce come la sicurezza economica sia ormai strettamente intrecciata alla resilienza industriale, alla tutela delle tecnologie critiche e alla gestione delle dipendenze da Paesi terzi, collocando tali obiettivi entro un quadro coordinato con la disciplina della concorrenza e degli aiuti di Stato.

delle regole concorrenziali. La Comunicazione ha infatti sottolineato l'importanza di utilizzare strumenti esistenti - *screening* degli investimenti esteri, disciplina degli aiuti di Stato, politica commerciale - in modo coordinato e coerente con il mercato interno.

Il ritorno dell'intervento pubblico, dunque, non assume la forma di un ripristino dello Stato imprenditore in senso tradizionale, ma quella di uno Stato regolatore strategico, che opera attraverso strumenti giuridici differenziati. Il *Golden power* consente di intervenire su assetti proprietari e operazioni societarie in presenza di rischi per la sicurezza nazionale; la disciplina delle concentrazioni tutela la struttura competitiva del mercato interno; la normativa sugli aiuti di Stato coordina e limita il sostegno finanziario pubblico. Questi strumenti non sono alternativi, ma complementari, e la loro interazione definisce il perimetro dell'intervento pubblico nell'economia europea contemporanea.

La dottrina ha evidenziato come l'economia sociale di mercato, quale principio fondativo dell'Unione, non escluda l'intervento pubblico, ma ne richieda l'inquadramento entro regole comuni³⁴⁹. La concorrenza rimane il criterio ordinatore, come sottolineato nella ricostruzione costituzionale della disciplina³⁵⁰, ma la sua applicazione tiene conto della necessità di preservare la coesione economica e la resilienza sistemica.

Il tema dei campioni nazionali ed europei si colloca precisamente in questo spazio di tensione. Le crisi hanno rafforzato l'argomento secondo cui l'Unione deve dotarsi di operatori industriali capaci di competere su scala globale e di sostenere investimenti in settori ad alta intensità tecnologica. Tuttavia, come sottolineato in dottrina, il consolidamento industriale non può avvenire a scapito della struttura concorrenziale del

³⁴⁹ G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, Ordine internazionale e diritti umani, 2018, pp 544-564, che evidenzia come il principio di economia sociale di mercato non escluda l'intervento pubblico, ma ne richieda l'inquadramento entro regole comuni, preservando la concorrenza quale criterio ordinatore dell'integrazione economica.

³⁵⁰ F. Nugnes, op. cit., che interpreta la concorrenza quale principio strutturale dell'ordinamento europeo, funzionale non solo all'efficienza economica ma alla coerenza istituzionale e alla tutela dell'unità del mercato interno.

mercato interno³⁵¹. La sfida odierna, infatti, consiste proprio nel coniugare dimensione e competitività con preservazione della contendibilità dei mercati. Il progressivo ritorno all'intervento pubblico, quindi, non è sinonimo di un processo di abbandono delle norme europee, ma si atteggia ad essere una modalità di applicazione di queste in modo maggiormente articolato, funzionale e strategico.

Dunque, le crisi economiche e geopolitiche degli ultimi anni hanno sì riattivato il ruolo dello Stato nell'economia europea, ma ciò è avvenuto in un contesto normativo che resta ancorato ai principi dell'economia sociale di mercato e della tutela della concorrenza. Si può quindi affermare che il ritorno dell'intervento pubblico non coincida con una regressione dirigista, bensì con una ridefinizione delle modalità attraverso cui l'interesse strategico deve essere perseguito. La sfida per l'Unione, in quest'ottica, consiste nel mantenere questo equilibrio dinamico tra apertura e protezione, tra concorrenza e politica industriale, continuando a preservare l'unità del mercato interno come fondamento della propria integrazione economica.

6. Campioni nazionali tra mercato, concorrenza e sovranità economica.

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti consente di affrontare con maggiore consapevolezza la questione dei campioni nazionali nel contesto dell'ordinamento economico europeo contemporaneo. In questo senso, il campione nazionale non costituisce una categoria giuridica autonoma, né una nozione definita dal diritto dell'Unione; esso rappresenta piuttosto una costruzione politico-economica, attraverso cui gli Stati tentano di coniugare esigenze di competitività globale, tutela di *asset* strategici e salvaguardia dell'interesse nazionale. La sua collocazione all'interno del mercato interno

³⁵¹ M. Libertini, *Il controllo antitrust delle concentrazioni e i "campioni" nazionali ed europei*, 2019, che sottolinea come il consolidamento industriale e la promozione di operatori di grandi dimensioni non possano avvenire a scapito della contendibilità dei mercati e che la concorrenza dinamica costituisca condizione essenziale per l'innovazione e la resilienza del sistema economico europeo.

europeo solleva interrogativi che toccano il cuore della costituzione economica dell'Unione.

Il diritto europeo della concorrenza, come si è visto, è strutturato attorno all'idea che la concorrenza costituisca il principio ordinatore del mercato interno, non un semplice strumento tecnico, la sua dimensione costituzionale è stata evidenziata dalla dottrina che ha ricostruito le regole antitrust e sugli aiuti di Stato come espressione di un ordine economico fondato sulla parità delle condizioni concorrenziali e sull'integrazione dei mercati nazionali³⁵². L'economia sociale di mercato evocata dall'art. 3 TUE implica che la libertà economica e l'intervento pubblico siano entrambi ammessi, ma entro un quadro regolato che impedisca la formazione di poteri economici incontrollati e la frammentazione del mercato interno³⁵³.

In questo contesto, il campione nazionale si colloca in una posizione ambivalente. Infatti, se da un lato, esso può rappresentare uno strumento di rafforzamento della competitività europea su scala globale; dall'altro, può invece tradursi in una concentrazione di potere economico suscettibile di ridurre la contendibilità dei mercati interni. La disciplina delle concentrazioni, come dimostrato dal caso Siemens–Alstom, non consente che la mera invocazione della competizione globale giustifichi operazioni idonee a ostacolare significativamente la concorrenza effettiva nel mercato interno³⁵⁴; ed

³⁵² F. Nugnes, *Regole di concorrenza e Costituzione europea*, in Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, a cura di G. Colombini e F. Nugnes, Pisa 2004, che qualifica la concorrenza quale principio strutturale della costituzione economica europea, funzionale a garantire la parità delle condizioni competitive tra imprese stabilite in diversi Stati membri e a prevenire la frammentazione del mercato interno.

³⁵³ G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, Ordine internazionale e diritti umani, 2018, pp 544-564, che evidenzia come l'economia sociale di mercato non costituisca una formula meramente programmatica, ma un principio dinamico che integra libertà economica, tutela della concorrenza e finalità sociali in un quadro multilivello di governance

³⁵⁴ V. Belcuore, *Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom Siemens*, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, 2022, che analizza la decisione della Commissione quale riaffermazione del primato del mercato interno rispetto a considerazioni geopolitiche o di politica industriale non previste dal Regolamento concentrazioni, confermando che il parametro decisivo resta l'ostacolo significativo alla concorrenza effettiva.

è proprio in tal senso che il diritto antitrust agisce come limite strutturale alle strategie di consolidamento industriale, preservando l'equilibrio competitivo quale condizione dell'integrazione europea.

Parallelamente, la disciplina degli aiuti di Stato impedisce che gli Stati membri sostengano selettivamente le proprie imprese in modo tale da alterare le condizioni di concorrenza tra operatori stabiliti in diversi Stati membri ed il controllo *ex ante* della Commissione, fondato sull'art. 108 TFUE, il quale assicura che ogni intervento pubblico sia valutato alla luce dell'interesse comune e non solo di quello nazionale³⁵⁵. In questo senso, la sovranità economica statale non risulta però essere soppressa, quanto più incardinata in un sistema di regole comuni che ne delimitano l'esercizio.

Giungendo poi al *Golden power*, questo rappresenta un altro tassello del discorso, rappresentando uno strumento ulteriore grazie al quale lo Stato italiano può intervenire a tutela dei suoi interessi strategici, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti esteri e le operazioni societarie che potrebbero incidere sugli *asset* sensibili. Stante la sua struttura, il *Golden power* non si pone come un'alternativa alla disciplina concorrenziale, in quanto opera su un piano differente, non legato al mercato in quanto tale, ma piuttosto alla sicurezza nazionale ed alla protezione delle infrastrutture critiche per lo Stato. Nonostante ciò, però, anche questa disciplina è destinata a confrontarsi con i principi del mercato così come sanciti dal diritto europeo, esattamente come è stato dimostrato dalla precedente giurisprudenza in materia di *golden share* e dalla successiva evoluzione verso modelli più compatibili con il diritto dell'Unione³⁵⁶.

³⁵⁵ A. Pisapia, *Norme europee in materia di aiuti di Stato e Applicazione del giudice nazionale*, *Questione giustizia*, 2013, pp 36-45., che evidenzia come il controllo sugli aiuti di Stato operi quale meccanismo di coordinamento sovranazionale delle politiche industriali nazionali, incardinando la sovranità economica statale entro un sistema di regole comuni.

³⁵⁶ Corte di giustizia, 16 maggio 2002, C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, che ribadisce la necessità di dimostrare l'imputabilità allo Stato e la sussistenza di risorse statali nella qualificazione di una misura come aiuto, contribuendo a delimitare il perimetro dell'intervento pubblico compatibile con il mercato interno.

Guardando quindi all'interazione presente fra queste discipline - antitrust, aiuti di Stato, *Golden Power* – questa definisce un vero e proprio triangolo regolatorio che ha come obiettivo quello di fissare il perimetro entro cui può effettivamente svilupparsi la politica dei campioni nazionali. In una giustificata assenza di libertà illimitata di intervento da parte dei singoli Stati membri, l'ordinamento europeo ha imposto che ogni strategia di rafforzamento industriale, a prescindere che questo venga fatto su di una impresa considerata strategica, debba essere compatibile sia con la tutela della concorrenza sia con la coerenza del mercato interno. In questo contesto la sovranità economica assume una configurazione “regolata”, secondo cui: gli Stati membri mantengono la titolarità delle scelte di politica industriale, ma quest'ultime devono sottoposte a un controllo sovranazionale volto a prevenire distorsioni permanenti.

Il contesto economico e geopolitico degli ultimi anni, caratterizzato da diverse crisi, che ha riportato al centro del dibattito la necessità di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell'Unione, è culminato nella redazione della “Strategia europea per la sicurezza economica”, la quale, nell'evidenziare la dimensione strategica dell'impresa odierna, ha effettivamente riconosciuto la necessità di proteggere le tecnologie critiche e ridurre le interdipendenze strutturali³⁵⁷. Nonostante ciò, questo cambiamento di paradigma non ha portato ad un superamento delle regole sulla concorrenza, quanto più ad una loro applicazione maggiormente articolata ma al tempo stesso più malleabile³⁵⁸.

L'Unione europea non impone un modello di neutralità assoluta dello Stato, né consente un ritorno al dirigismo nazionale disarticolato. Essa propone un modello

³⁵⁷ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che riconosce la dimensione sistemica della competizione globale e la necessità di proteggere tecnologie critiche e ridurre le dipendenze strategiche, collocando tali obiettivi entro un quadro coordinato con le regole della concorrenza e degli aiuti di Stato.

³⁵⁸ A. Perfetti, *Supporto alle imprese europee in tempi di COVID-19*, La comunità internazionale, fascicolo 3/2020, pp. 455-476, che dimostra come l'ordinamento europeo sia in grado di adattarsi a *shock* sistemici mediante una flessibilizzazione controllata delle regole sugli aiuti, senza rinunciare al controllo centralizzato della Commissione quale presidio dell'unità del mercato interno.

regolatorio all'interno del quale l'intervento pubblico è ammesso, ma regolato; la concorrenza è tutelata, ma non intesa in senso ideologico e la politica industriale è possibile, ma integrata in un quadro comune. La stessa dottrina ha infatti sottolineato come la nuova dimensione dell'economia sociale non rappresenti un debole compromesso, figlio dell'applicazione rigida delle norme, quanto più una sintesi dinamica e funzionale libertà economica e finalità collettive³⁵⁹.

In questa prospettiva, il campione nazionale può essere interpretato non come eccezione al sistema, ma come un fenomeno che deve essere ricondotto entro le sue coordinate strutturali. Esso può emergere attraverso processi di consolidamento compatibili con il test SIEC; può essere sostenuto tramite aiuti autorizzati e proporzionati; può essere protetto mediante strumenti di tutela degli interessi strategici; ma non può essere sottratto alle regole comuni né fondato su deroghe implicite ai principi dell'integrazione economica.

La conclusione che si può trarre è quindi quella secondo cui siamo in presenza di un equilibrio strutturato e multilivello, in cui l'ordinamento europeo consente effettivamente agli Stati di perseguire obiettivi di competitività e sovranità economica, a patto che ciò avvenga dentro un perimetro che punti alla preservazione della concorrenza e dell'unità del mercato interno. Avendo a riguardo questo quadro, il terreno di sviluppo del campione nazionale può essere inteso come il banco di prova nel quale dimostrare la capacità dell'Unione di integrare pluralità di strategie economiche entro un quadro giuridico comune.

³⁵⁹ G. Contaldi, op. cit., che interpreta l'economia sociale di mercato quale sintesi strutturale tra apertura concorrenziale e intervento pubblico regolato, escludendo tanto il dirigismo nazionale disarticolato quanto una neutralità assoluta dello Stato rispetto alle dinamiche economiche.

6.1 Guerra economica e competizione globale: divergenze strutturali tra Unione Europea e Stati Uniti.

Il passaggio alla disciplina europea e alla cornice sovranazionale non può essere trattato come un semplice cambio di livello normativo, in quanto ciò rischierebbe di ridurre la trasformazione in atto a una mera sequenza di atti e di regole. La posta in gioco, invece, è più profonda: negli ultimi quindici anni il contesto esterno entro cui la disciplina dell'Unione opera è mutato in modo radicale, e proprio questo mutamento ha “riscritto” dall'esterno le funzioni e i limiti delle categorie giuridiche europee, come concorrenza, aiuti di Stato, commercio internazionale, strumenti di difesa commerciale e tutela delle catene di approvvigionamento.

Questo cambiamento del panorama europeo ed extraeuropeo permette di identificare un filo conduttore unico in cui la concorrenza e il mercato interno nascono come modello di integrazione e razionalizzazione, e si evolvono a partire dalla crisi del 2007-2008, raggiungendo un livello ancora diverso a seguito della crisi pandemica e della guerra in Ucraina. Nel corso del tempo, questi sono stati chiamati a svolgere anche un'ulteriore funzione, che può essere definita “sistemica”, ossia quella di assorbire i turbamenti, ridurre le vulnerabilità, presidiare la sicurezza economica e reggere la nuova competizione globale, che non si gioca più solo sul versante dei prezzi e dell'efficienza, ma anche sul terreno dell'autonomia industriale, dei dazi, dei sussidi e delle coercizioni economiche.

Invero, questo mutamento non ha implicato un “abbandono” della disciplina della concorrenza da parte dell'ordinamento europeo, piuttosto ha fatto sì che ad oggi la disciplina antitrust sia stata collocata dentro una cornice più ampia, all'interno della quale sono emerse nuove finalità, quali resilienza, sicurezza e sovranità, che generano tensioni strutturali e richiedono, per loro natura, degli adattamenti sia interpretativi che regolatori.

Questo nuovo panorama, inizialmente solo teorico, è stato reso esplicito a posteriori proprio dall'Unione Europea, grazie alla divulgazione della “Strategia europea

per la sicurezza economica” del 2023, in cui sono stati evidenziati i fattori che hanno effettivamente scoperto i nuovi rischi, tra cui rientrano la pandemia, la guerra generata dall’aggressione della Russia nei confronti dell’Ucraina e l’incremento generalizzato delle tensioni geopolitiche; il tutto è stato funzionale ad affermare come la sicurezza europea sia ormai a tutti gli effetti intrecciata e dipendente dalla capacità di ridurre i rischi derivanti da legami commerciali che fino a non molto tempo fa sembravano benigni³⁶⁰.

In quella Strategia la novità non si coglie solo da un punto di vista terminologico, tramite l’uso del termine “*economic security*”, quanto anche dall’effettiva presa d’atto che l’Unione ha bisogno di dotarsi di un quadro sistemico volto a valutare e gestire i rischi che sempre più stanno incidendo sull’intera struttura industriale e sulla capacità competitiva³⁶¹.

La ricostruzione cronologica dei cambiamenti del sistema europeo, in questo senso, è funzionale per comprendere in che misura e con quali tempi la geopolitica e le crisi abbiano modificato il modo con cui l’Unione applica la propria disciplina economica, dimostrando come, ad oggi, il diritto europeo tenti di ricomporre gli *shock* senza però dissolvere l’unità del mercato interno.

Una prima frattura è stata registrata con la crisi finanziaria del 2007-2008, con cui l’intero sistema economico globale ha mostrato fragilità sistemiche a seguito delle quali gli Stati sono tornati ad intervenire in modo massiccio al fine di stabilizzare i mercati e di arginare una crisi senza precedenti. In un simile contesto, l’intervento pubblico viene decisamente giustificato da una risposta straordinaria ad *uno shock* straordinario; e la

³⁶⁰ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, *Strategia europea per la sicurezza economica*, 20 giugno 2023, ove si afferma l’esigenza di “*valutare e gestire i rischi derivanti dalle dipendenze economiche*” e di proteggere “*tecnologie critiche*” e “*catene di approvvigionamento*”; nel documento la sicurezza economica viene collegata alla gestione dei rischi emersi con pandemia e shock geopolitici.

³⁶¹ Ivi, ove l’uso della categoria “*economic security*” è accompagnato dalla presa d’atto che la politica economica europea deve dotarsi di un quadro “*sistemico*” di risk management, orientato alla resilienza delle basi industriali e tecnologiche.

disciplina europea, nonostante una notevole flessibilizzazione, continua a muoversi nella certezza che la crisi sia un'eccezione.

A questo riguardo, il salto qualitativo avviene con la pandemia COVID-19, che rappresenta non solo un turbamento della domanda o un rallentamento economico, ma una vera e propria crisi delle catene di approvvigionamento che colpisce direttamente la materialità dell'economia - intesa come dispositivi medici, semiconduttori e logistica – e la capacità degli Stati di assicurare il funzionamento di settori essenziali. In questo frangente, la reazione europea derivante dal “Temporary Framework COVID-19” risulta esser stata funzionale a sostenere la liquidità e ad evitare fallimenti a cascata³⁶².

Ad ogni modo, la pandemia ha però creato una conseguenza cognitiva, evidenziando come l'apertura commerciale e l'integrazione globale non diversificata abbia portato alla generazioni di eccessive dipendenze commerciali che possono, in casi analoghi, trasformarsi in vere e proprie vulnerabilità sistemiche.

Questa presa di coscienza emerge in modo decisamente netto nello “SWD(2021) 352” (“*Strategic dependencies and capacities*”) che, partendo da un'analisi *bottom-up* su oltre 5.000 prodotti, ne identifica 137 nei “*most sensitive ecosystems*” per i quali l'UE può essere considerata altamente dipendente dalle importazioni da Paesi terzi (circa 6% del valore delle importazioni extra-UE di beni), e indica come principali fonti esterne la Cina (circa metà del valore delle importazioni), poi Vietnam e Brasile³⁶³.

In questo ambito, ciò che risulta importante è la logica sottesa al documento, infatti, non si tratta di promuovere un *decoupling*, quanto più di fondare delle misure

³⁶² Commissione europea, Comunicazione C(2020) 1863 final, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 19 marzo 2020, adottata sul presupposto di “*a serious disturbance in the economy of the Member States*”.

³⁶³ Commissione europea, SWD(2021) 352 final, *Strategic dependencies and capacities*, 5 maggio 2021, che identifica “*137 products in sensitive ecosystems*” e descrive la metodologia *bottom-up* di mappatura delle dipendenze su migliaia di prodotti.

effettivamente *facts-based* e proporzionate per affrontare le dipendenze, preservando al tempo stesso un'economia europea "*open and trade-based*". Analizzando il documento, già il lessico risulta rivelatore, la vulnerabilità della catene europee, infatti, non risulta essere un accidente, quanto più un fattore che deve essere monitorato strutturalmente, per cui l'azione pubblica può effettivamente essere giustificata in favore di un risultato "*akin to a market failure*", funzionale proprio alla correzione di queste dipendenze strategiche³⁶⁴.

In questa fase, i campioni nazionali ed europei non si atteggiavano ad essere più solo un tema di struttura o di dimensione di mercato, ma arrivano a comprendere anche il tema del posizionamento lungo la catena di valore, infatti, a tal proposito, è ormai pacifico affermare che se l'Unione Europea dipende criticamente da dei fornitori esterni per *input* essenziali, come possono essere le materie prime, l'elettronica e le api farmaceutiche, allora la competitività e la sovranità economica dell'intera Unione sono obbligatoriamente condizionate da fattori esterni, che risultano essere non governabili tramite gli strumenti antitrust tradizionali.

La seconda frattura, in questo senso, si è generata a seguito della guerra in Ucraina e la crisi energetica del 2021-2023, fattori che hanno portato in primo piano il tema della guerra economica, dell'aggressione commerciale e dei dazi.

In un simile contesto, la vulnerabilità dell'unione non rimane più solo sul piano concettuale, ma diventa effettivamente misurabile e reale. Il "Report on energy prices and costs in Europe" (COM(2025) 72) ha ricostruito una traiettoria precisa in cui la caduta dei prezzi energetici durante la fase acuta della pandemia lascia spazio, a metà 2021, ad una fase prolungata di prezzi elevati fino a fine 2023, con impatti seri su famiglie, industria, economia e finanze pubbliche³⁶⁵.

³⁶⁴ Ivi, dove l'impostazione è esplicitamente orientata a misure "*facts-based and proportionate*", in un quadro "*open and trade-based*", e la gestione delle dipendenze viene ricondotta a esiti "*akin to a market failure*".

³⁶⁵ Commissione europea, COM(2025) 72 final, *Report on energy prices and costs in Europe*, 2025, che documenta l'aumento strutturale dei prezzi energetici nel periodo 2021–2023 e il differenziale

Il rapporto sottolinea come, fermo restando il calo dei prezzi all'ingrosso a partire dalla fine del 2022, questi siano comunque rimasti superiori ai livelli pre-crisi, in una misura di 2-4 volte superiore rispetto a quelli sostenuti dai principali *competitor* commerciali dell'Unione, il che rappresenta una minaccia alla competitività di lungo periodo, soprattutto nei settori *energy-intensive*.

È proprio in questo senso che può emergere il primo nesso essenziale; la competizione globale non risulta più essere soltanto tecnologica o commerciale, ma anche energetica. La sicurezza degli approvvigionamenti diventa una componente importantissima della competitività industriale. E il rapporto lega questo aspetto a dati decisamente tangibili: dipendenza UE da importazioni per oltre il 90% del consumo di petrolio e gas, bolletta delle importazioni fossili che nel 2023 raggiunge 427 miliardi di euro (2,5% del PIL UE), con un valore ancora superiore del 45% rispetto alla media 2014–2020³⁶⁶.

Il punto, quindi, non è solo energetico, quanto industriale. Un'economia che paga un differenziale strutturale così alto sui costi energetici rischia infatti di perdere investimenti e capacità produttiva, soprattutto quando altri competitor - USA in primis - possono offrire energia più economica e strumenti di sostegno più rapidi. In modo più che coerente con questa conclusione, BusinessEurope - in un documento che riflette l'angolo visuale delle imprese - mette al centro proprio il costo dell'energia come fattore determinante e osserva che, nonostante iniziative recenti, l'obiettivo di prezzi internazionalmente competitivi non è ancora raggiunto; inoltre include un grafico comparativo dei prezzi industriali dell'elettricità (EU-27 vs USA, UK, Giappone, Canada, Corea) che rende visibile la persistenza del *gap*, integrando la lettura istituzionale con la

competitivo rispetto ai principali *competitor* commerciali, collegando sicurezza degli approvvigionamenti e competitività industriale di lungo periodo.

³⁶⁶ Ivi, con dati sulla dipendenza da importazioni (oltre il 90% per petrolio e gas) e sulla bolletta delle importazioni fossili; il documento collega esplicitamente sicurezza degli approvvigionamenti e competitività industriale.

prospettiva degli operatori economici che agiscono dentro la competizione globale, confermando come queste due si muovano nella stessa direzione³⁶⁷.

In un tale contesto, la disciplina europea sugli aiuti di Stato assume obbligatoriamente un ruolo centrale. Durante la fase pandemica, l'Unione Europea ha introdotto un quadro temporaneo straordinario per far fronte al turbamento dell'economia, mentre nella fase della guerra e della crisi energetica, ci si è trovati davanti la necessità di costruire una nuova stagione di flessibilità normativa, che a differenza del periodo della crisi 2007-2008, non rappresenta solo una modalità di “salvataggio” dell'economia, ma si conferma essere un vero e proprio sostegno all'energia, alla decarbonizzazione e alla capacità produttiva di tutti gli Stati membri. In tal senso, lo “State Aid: EU's response to the US Inflation Act” del Parlamento europeo ha ricostruito la continuità tra la crisi derivante dal conflitto Russia-Ucraina e la risposta all'IRA³⁶⁸, infatti, il “Temporary Crisis Framework” nato nel 2022 a seguito dell'inizio del conflitto è stato trasformato nel “Temporary Crisis and Transition Framework” nel 2023, diventando a tutti gli effetti uno strumento di risposta alle pressioni competitive generate dall'IRA³⁶⁹, rendendo più automatico il sistema di approvazione degli aiuti di Stato, tramite la revisione del GBER che ha innalzato le soglie minime in modo da ridurre le notifiche e snellire il sistema³⁷⁰.

³⁶⁷ BUSINESSEUROPE, *From ambition to delivery. An urgent call for action in 2026*, Bruxelles, febbraio 2026, che insiste sulla necessità di “*internationally competitive energy prices*” e offre un confronto comparato dei prezzi industriali dell'elettricità.

³⁶⁸ United State Congress, *Inflation Reduction Act*, 2022, Public Law 117-169, che introduce un sistema strutturato di crediti d'imposta, sovvenzioni e incentivi fiscali pluriennali per sostenere la produzione domestica nei settori dell'energia pulita, dei veicoli elettrici e delle tecnologie strategiche. L'impianto dell'IRA si distingue per l'utilizzo prevalente della leva fiscale federale quale strumento di politica industriale di lungo periodo.

³⁶⁹ Parlamento europeo, *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*, giugno 2023, che ricostruisce il nesso fra crisi energetica/competizione globale e risposta europea via aiuti di Stato.

³⁷⁰ Commissione europea, *Temporary Crisis and Transition Framework*, 2023 (evoluzione del *Temporary Crisis Framework* 2022), nel quadro della risposta alle pressioni competitive e della transizione verde.

La flessibilità, però, risulta essere ambivalente: consente sì una reazione rapida, ma rischia di frammentare l'unità del mercato interno perché la leva finanziaria resta principalmente nazionale. Questa ambivalenza è descritta con grande chiarezza nella “Relazione speciale della Corte dei conti europea sugli aiuti di Stato in tempi di crisi”, secondo cui la Commissione ha effettivamente reagito rapidamente, ma il monitoraggio presenta carenze; non ha ancora valutato l'impatto sulla concorrenza delle misure dei primi quadri di crisi; la rendicontazione non è affidabile; e l'uso crescente degli aiuti per obiettivi di politica industriale avviene in un quadro complesso e non sempre coerente, con rischio di distorsioni del mercato interno e di approcci divergenti tra Stati membri³⁷¹.

Questa tensione è coerente con l'idea che la disciplina degli aiuti si collochi in posizione intermedia tra divieto strutturale e strumento di politica economica: la flessibilità, come già ricordato, non elimina il presidio centrale del controllo della Commissione, ma solleva il rischio di una normalizzazione dell'eccezione se le deroghe diventano frequenti e ampie.

Partendo da queste premesse, il paragone con gli Stati Uniti diventa inevitabile, in quanto, proprio dal raffronto tra i due modelli può emergere con maggior chiarezza la specificità della risposta europea.

Questo confronto può essere sviluppato su due diversi livelli strettamente intrecciati, da un lato gli strumenti concretamente usati e dell'altro l'architettura istituzionale che rende possibile il loro impiego.

Dal lato degli strumenti, “l’Inflation Reduction Act” e il “CHIPS and Science Act” costituiscono i pilastri attuali della legislazione americana.

Tramite l'analisi del Parlamento europeo viene evidenziato come l'IRA sia fondato per larga misura su crediti d'imposta e deduzioni fiscali, affiancati da sovvenzioni,

³⁷¹ Corte dei conti europea, *Relazione speciale 21/2024. Aiuti di Stato in tempi di crisi. La reazione è stata rapida, ma esistono carenze nel monitoraggio effettuato dalla Commissione e incoerenze nel quadro a sostegno degli obiettivi della politica industriale dell'UE*, giugno 2023, che segnala carenze di monitoraggio e rischi di frammentazione del mercato interno in caso di ricorso intensivo agli aiuti.

prestiti e garanzie, che comportano un impatto sul bilancio particolarmente elevato, in quanto legato al volume effettivo dell'utilizzo degli incentivi³⁷². Tramite l'adozione di questo atto, la leva fiscale diventa a tutti gli effetti il principale strumento di politica industriale statunitense, assumendo la forma di un meccanismo strutturato e pluriennale, che ha come risvolto la possibilità di offrire una maggior prevedibilità agli operatori economici.

Il CHIPS Act, a sua volta, prevede stanziamenti diretti per sostenere la produzione nazionale di semiconduttori avanzati, integrando finanziamenti alla manifattura, alla ricerca e allo sviluppo, e introducendo condizioni che collegano espressamente la resilienza delle catene di approvvigionamento alla sicurezza nazionale³⁷³. Non si tratta soltanto di sostenere un settore strategico, quanto di rafforzare davvero la capacità produttiva domestica in un comparto considerato cruciale per la *leadership* tecnologica e militare.

Il dato decisivo, tuttavia, emerge sul piano istituzionale. Gli Stati Uniti non sono soggetti a un vincolo sovranazionale analogo agli articoli 107–109 TFUE e non devono preservare un mercato unico tra entità federate mediante un controllo centralizzato *ex ante* degli aiuti pubblici. Ne consegue che la politica industriale può essere concepita come intervento federale diretto, uniforme su scala nazionale e relativamente rapido nell'attuazione. Proprio il paper UE-IRA evidenzia questa differenza quantitativa: l'IRA risulta essere meno frammentato, più semplice e, soprattutto, maggiormente orientato alla diffusione in larga scala delle tecnologie; al contrario, invece, il sostegno europeo risulta essere maggiormente articolato e burocratico, nonché eccessivamente incentrato sulla compatibilità concorrenziale e su di una selettività mirata³⁷⁴.

³⁷² Parlamento europeo, *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*, cit., ove si evidenzia il ricorso prevalente dell'IRA a crediti d'imposta/deduzioni fiscali, oltre a *grants/loans/guarantees*.

³⁷³ United State Congress, *CHIPS and Science Act of 2022*, Washington D.C. 2022, nella misura in cui riguarda i finanziamenti alla manifattura e le clausole di “*guardrail*”.

³⁷⁴ Parlamento europeo, *EU's responde to US Inflation Reduction Act (IRA)*, giugno 2023.

L'IRA, inoltre, tramite l'introduzione dei requisiti di contenuto locale - nonostante questi sollevino interrogativi sotto il profilo multilaterale e discriminatorio - si è rivelato decisamente funzionale ad un chiaro obiettivo, ossia quello di ancorare la produzione e le filiere sul territorio americano.

Questa impostazione attuata dagli Stati Uniti ha creato effetti molto concreti sulla localizzazione degli investimenti; la prevedibilità e la durata pluriennale degli incentivi fiscali, infatti, hanno ridotto l'incertezza regolatoria e hanno reso più "appetibile" la scelta di insediare nuove capacità produttive nel territorio degli US, in particolar modo con riferimento ai settori *energy-intensive* e delle tecnologie verdi; ciò, inoltre, avviene storicamente in un momento in cui l'Europa sta affrontando costi energetici significativamente più elevati, creando una tensione competitiva evidente tra le due sponde dell'Atlantico.

A questo quadro si collega, inevitabilmente, la dimensione dell'aggressione commerciale e dei dazi. Il caso delle misure su acciaio e alluminio adottate ai sensi della "Section 232 del Trade Expansion Act" costituisce un esempio emblematico della normalizzazione di misure restrittive giustificate in nome della sicurezza nazionale.

Il report del WTO nel caso "United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products" ricostruisce in modo fedele come gli Stati Uniti abbiano invocato l'articolo XXI del GATT³⁷⁵ per giustificare tali misure; il Panel, tuttavia, ha rilevato che non è stato dimostrato che esse fossero adottate "*in time of war or other emergency in international relations*" ai sensi dell'articolo XXI(b)(iii), con conseguente mancata giustificazione delle violazioni degli obblighi GATT³⁷⁶.

Questo passaggio non è solo tecnico: segnala la tensione crescente tra una logica di azione unilaterale fondata sulla sicurezza e l'impianto di un sistema commerciale

³⁷⁵ *General Agreement on Tariffs and Trade.*

³⁷⁶ World Trade Organization, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544 e cause connesse, Panel Reports 2022/2023, dove si discute l'invocazione dell'art. XXI GATT e la formula "*in time of war or other emergency in international relations*".

multilaterale basato su regole condivise. Nel loro insieme, IRA, CHIPS Act e Section 232 evidenziano come la politica industriale degli Stati Uniti sia ad oggi integrata in una molto più ampia strategia di potenza economica, all'interno della quale la sicurezza nazionale, la competitività tecnologica e gli strumenti commerciali sono tutti orientati in modo coerente. Invero, è proprio questa integrazione orientata che distingue il modello statunitense da quello europeo, contribuendo a spiegare le motivazioni per cui la competizione globale contemporanea ponga pressioni particolarmente intense sui campioni nazionali ed europei.

Razionalizzando, quindi, gli Stati Uniti mostrano una propensione decisamente più marcata nei confronti dell'utilizzo di strumenti unilaterali - quali dazi giustificati in nome della sicurezza nazionale, requisiti di contenuto locale o politiche industriali selettive - mentre l'Unione Europea, in ragione anche della sua storia e della sua architettura istituzionale, tende invece ad orientarsi all'interno di una logica maggiormente procedurale e formale, ancora fortemente ancorata al quadro multilaterale.

Ciò non significa che l'UE rinunci a reagire, ma che la reazione avviene secondo modalità diverse, maggiormente incardinate in una strategia di gestione e contenimento del conflitto economico. Un esempio significativo è offerto dal “Regolamento di Esecuzione (UE) 2023/2882”, relativo alla sospensione di determinate misure di politica commerciale nei confronti degli Stati Uniti. Il regolamento ricorda che già nel 2018 l'Unione aveva introdotto dazi supplementari del 10% e del 25% su una serie di prodotti statunitensi, come contromisura rispetto ai dazi imposti dagli USA su acciaio e alluminio, prevedendo anche una seconda fase con aliquote ulteriori (fino al 50%), subordinata all'esito del contenzioso in sede WTO³⁷⁷.

La decisione del 2023 di sospendere temporaneamente tali misure non rappresenta un arretramento, bensì l'espressione di un utilizzo calibrato e “gestito” delle contromisure:

³⁷⁷ *Regolamento di esecuzione (UE) 2023/2882*, Bruxelles 2023, relativo alla sospensione di determinate contromisure tariffarie UE nei confronti degli USA, con richiamo alle misure 2018 e alla condizionalità legata al contenzioso WTO.

L'Unione dimostra di possedere strumenti di reazione, ma li colloca all'interno di una strategia più ampia di stabilizzazione delle relazioni transatlantiche, mantenendo al contempo la possibilità di riattivarli qualora le condizioni lo richiedano. Questa modalità di azione riflette un tratto strutturale dell'Unione, ossia la sua identità di grande mercato integrato, fortemente esposto al commercio internazionale e quindi interessato alla preservazione di un sistema di regole condivise.

La crisi del multilateralismo, ha messo in evidenza la progressiva paralisi dell'Organizzazione mondiale del commercio, l'indebolimento del sistema di risoluzione delle controversie e il crescente ricorso a misure unilaterali da parte dei principali attori globali³⁷⁸. Di fronte a tale scenario, l'Unione non abbandona il riferimento a un ordine commerciale *rules-based*, ma rafforza autonomamente i propri strumenti di difesa e di *enforcement*, nella consapevolezza che la tutela dell'apertura richiede oggi anche capacità di reazione. È proprio in questo snodo che la distinzione teorica tra *power-based trade* e *rule-based trade* diventa utile per comprendere la differenza tra i due modelli.

Nel primo caso, l'interezza delle relazioni commerciali è legata e governata dalla capacità di esercitare un forte potere economico, sia attraverso strumenti unilaterali, sia per tramite di misure coercitive o condizionalità inerenti alla sicurezza nazionale. Nel secondo, invece, le relazioni si fondano su un sistema di regole generali e condivise, su meccanismi di composizione delle controversie e su vincoli giuridici che limitano fortemente l'arbitrio statale, nell'ottica di preservare un ordine regolato e prevedibile.

In questo senso, i recenti sviluppi del sistema commerciale globale mostrano una sempre più crescente tensione tra queste due diverse logiche. I report UNCTAD sulla "*trade fragmentation*" collocano questa dinamica in un quadro ancora più ampio,

³⁷⁸ A. M. Tanzi, *La transizione ecologica nel commercio internazionale*, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2022, che analizza la crisi del multilateralismo commerciale e la crescente tensione tra misure unilaterali giustificate in nome della sicurezza nazionale e l'ordine giuridico fondato su regole condivise. L'autore evidenzia come la progressiva paralisi del sistema di risoluzione delle controversie WTO abbia accentuato la transizione da un modello *rule-based* a dinamiche più marcatamente *power-based* nelle relazioni economiche internazionali.

evidenziando come la frammentazione della governance commerciale e il ritorno dell'*industrial policy* stiano ridisegnando l'architettura dell'economia globale³⁷⁹. L'*industrial policy* è tornata ad assumere un ruolo centrale nella trasformazione strutturale delle economie, soprattutto nei settori della digitalizzazione e della decarbonizzazione; ma tale ritorno avviene in un contesto nel quale le regole multilaterali sono indebolite e la competizione strategica tra grandi potenze si intensifica.

In tale scenario, la scelta europea di rafforzare strumenti di difesa commerciale e, al contempo, di ribadire l'ancoraggio al sistema multilaterale non appare come un'ambiguità, bensì come il tentativo di conciliare due esigenze strutturali: proteggere la propria base industriale senza però contribuire alla dissoluzione definitiva dell'ordine commerciale internazionale.

La reazione europea alla guerra economica, infatti, non è meno incisiva, ma è strutturalmente diversa: essa è vincolata alla tutela dell'integrità del mercato interno e alla coerenza con un sistema di regole multilaterali che, pur indebolito, resta per l'Unione un riferimento imprescindibile. Ed è proprio questa differenza - tra un modello che può agire prevalentemente secondo una logica di potenza e uno che deve bilanciare reazione e legalità multilaterale - che contribuisce a definire le condizioni entro cui i campioni europei si trovano oggi a competere.

A completamento del quadro, è necessario menzionare come ad oggi, ormai, il tema dei campioni nazionali europei non sia più solo orientato alla difesa contro *shock* esterni, ma debba obbligatoriamente orientarsi anche verso questioni di capacità endogene, cioè innovazione ed investimenti. Su questo punto, la Relazione 2025 sul mercato unico e la competitività collega esplicitamente funzionamento del mercato unico,

³⁷⁹ UNCTAD, *On the brick. Trade, finance and the reshaping of the global economy*, New York 2025, sulla "trade fragmentation" e il ritorno dell'*industrial policy* in un contesto di competizione strategica.

competitività, decarbonizzazione, investimenti, sicurezza economica e riduzione delle dipendenze³⁸⁰.

Questa relazione ha sottolineato come un mercato unico e ben funzionante, risulti essere un amplificatore della produttività, offrendo un bacino ampio di domanda e fonti diversificate, insistendo sul fatto che per poter rafforzare la competitività è necessario un approccio coerente e orientato a mantenere sotto monitoraggio le dipendenze strategiche, se pur in un contesto geopolitico difficile³⁸¹.

Ciò consente di chiarire un punto decisivo: per poter reagire alla guerra economica, non ci si può basare solo su misure contingenti o sulla disapplicazione dei pilastri che stanno alla base del funzionamento del mercato europeo, ma è richiesto un vero e proprio rafforzamento della base interna - fatta di regole comuni, standard applicativi, normazione e riduzione della frammentazione - in quanto solo tramite un simile approccio si potrà consentire ai campioni nazionali di emergere e restare davvero competitivi sul mercato.

Passando, invece, al tema dell'innovazione e degli investimenti, questo risulta essere approfondito in modo empirico "dall'Investment Report 2024/2025" della BEI, il quale ha dimostrato che, da un lato, gli strumenti BEI/FEI³⁸² possono effettivamente incidere sulla crescita di *startup* e imprese innovative; dall'altro, però, ha anche evidenziato debolezze strutturali del sistema finanziario europeo e la necessità di una Capital Markets Union più profonda, capace di mobilitare capitale privato di lungo periodo³⁸³.

³⁸⁰ Commissione europea, *Relazione 2025 sul mercato unico e la competitività*, 2025, che collega competitività, decarbonizzazione, investimenti e riduzione delle dipendenze strategiche.

³⁸¹ Ivi.

³⁸² Strumenti messi a disposizione dalla Banca Europea per gli investimenti e dal Fondo Europeo per gli investimenti. I principali strumenti includono prestiti a medio-lungo termine, garanzie per intermediari finanziari, investimenti in capitale di rischio e servizi di consulenza.

³⁸³ Banca europea per gli investimenti, *Investment Report 2024/25*, 2025 sul ruolo degli strumenti BEI/BEF e sulle criticità strutturali (*scale-up* e capitali di lungo periodo).

Proprio questo punto risulta essere decisivo nel discorso sui campioni: un campione non si costruisce solo con protezione o con aiuti; si costruisce con capitale paziente, capacità di *scale-up* e integrazione dei mercati finanziari, altrimenti la tecnologia europea rischia di crescere altrove. In modo complementare, il report “The future of European competitiveness” offre una diagnosi di sistema, collegando innovazione, energia, sicurezza e dipendenze e insistendo sulla necessità di una risposta europea unitaria, perché le ragioni per una risposta comune non sono mai state così convincenti.³⁸⁴ Questo report ha avuto come conseguenza quello di poter stabilizzare un’idea chiave: la competizione sistemica richiede *governance* europea e non una semplice sommatoria di politiche nazionali.

Arrivati a questo punto, il quadro comparato può essere chiuso riconducendo le differenze evidenziate ad una diversa architettura dei sistemi. Gli Stati Uniti, come precedentemente evidenziato, si fondano su un modello in cui la politica industriale federale può essere facilmente mobilitata, grazie a strumenti fiscali rapidi e prevedibili, integrandola esplicitamente in una logica di sicurezza nazionale (IRA, CHIPS, *Section 232*).

Per quel che invece riguarda l’Unione Europea, questa opera su vincoli strutturalmente differenti, dovendo preservare l’unità del mercato interno e la parità tra gli Stati Membri; in questo senso, la disciplina degli aiuti di Stato è architettata proprio in modo da evitare distorsioni permanenti e gli strumenti commerciali sono molto più procedurali e legati alla multilateralità dell’intero sistema. Sulla base di queste considerazioni, come già notato, l’UE si sta adattando alla guerra economica attraverso una flessibilità normativa controllata e atti di politica industriale interna, orientati a tenere insieme l’apertura e la protezione del mercato³⁸⁵.

³⁸⁴ Publication Office of the European Union, *The future of European competitiveness*, Bruxelles 2025, che integra innovazione, energia, sicurezza e dipendenze, insistendo sulla necessità di una risposta europea unitaria.

³⁸⁵ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, che delinea un approccio fondato sulla gestione dei rischi (“*risk-based approach*”) e

Il punto decisivo è che questa differenza strutturale oggi pesa sui campioni europei in modo concreto per più ordini di motivi. In primo luogo, attraverso il costo energetico: l'UE registra un *gap* strutturale – con prezzi industriali di gas ed elettricità ancora 2–4 volte più alti dei principali *competitor* – che si traduce in perdita di competitività e rischio di *relocation*³⁸⁶.

Secondariamente, attraverso gli strumenti di sostegno: l'UE può intervenire via aiuti di Stato, ma ciò avviene con rischio di frammentazione interna e con limiti legati alla diversa capacità fiscale degli Stati membri, proprio a tal proposito la Corte dei conti ha segnalato le tensioni del sistema e le carenze di monitoraggio³⁸⁷.

In terzo luogo, il peso viene avvertito attraverso le catene del valore e le dipendenze: l'UE ha identificato prodotti e settori a forte dipendenza e sta costruendo atti per ridurre vulnerabilità; ma la trasformazione richiede investimenti, capacità produttive e capitali, come dimostrato dall'Investment Report e dalle relazioni sulla competitività³⁸⁸.

sull'utilizzo coordinato di strumenti già esistenti – disciplina degli aiuti di Stato, *screening* degli investimenti esteri, controlli sulle esportazioni e strumenti di difesa commerciale – al fine di rafforzare la resilienza industriale e tecnologica dell'Unione. Il documento evidenzia che l'obiettivo non è il disaccoppiamento generalizzato ("*decoupling*"), ma una riduzione proporzionata delle dipendenze strategiche ("*de-risking*"), preservando al contempo l'apertura del mercato interno e l'ancoraggio a un sistema commerciale multilaterale basato su regole condivise.

³⁸⁶ Commissione europea, *Report on energy prices and costs in Europe, op cit.* e BUSINESSEUROPE, *From ambition to delivery*. op. cit., che documenta il differenziale strutturale dei prezzi energetici industriali tra Unione europea e principali competitor globali, evidenziando come, nonostante la riduzione dei prezzi all'ingrosso a partire dalla fine del 2022, i livelli restino significativamente superiori rispetto a quelli statunitensi. Il report collega direttamente sicurezza degli approvvigionamenti, costo dell'energia e competitività industriale di lungo periodo, soprattutto nei settori *energy-intensive*.

³⁸⁷ Corte dei conti europea, *Relazione speciale 21/2024 – Aiuti di Stato in tempi di crisi. La reazione è stata rapida, ma esistono carenze nel monitoraggio effettuato dalla Commissione e incoerenze nel quadro a sostegno degli obiettivi della politica industriale dell'UE*, che evidenzia come l'ampio ricorso ai quadri temporanei abbia comportato rischi di frammentazione del mercato interno e squilibri legati alla diversa capacità fiscale degli Stati membri, sottolineando la necessità di un monitoraggio più rigoroso per preservare la coerenza del sistema.

³⁸⁸ Banca europea per gli investimenti (BEI), *Investment Report 2024/2025*, che mette in luce le criticità strutturali dell'ecosistema europeo dell'innovazione, in particolare la difficoltà di *scale-up* delle imprese tecnologiche e la frammentazione dei mercati dei capitali, evidenziando come il

Al quadro appena delineato, deve aggiungersi anche un elemento ulteriore, centrale per comprendere come i campioni statunitensi stiano tracciando una diversa traiettoria rispetto a quelli europei.

Nel contesto americano, infatti, il rafforzamento dei campioni nazionali si inserisce all'interno di un contesto normativo articolato, che combina efficacemente incentivi fiscali pluriennali, clausola di sicurezza, meccanismi di condizionalità e strumenti di controllo tecnologico.

Proprio in questa ottica, “l’Inflation Reduction Act” del 2022 non si limita alla previsione di un sostegno generico alla transizione energetica, ma introduce un vero e proprio sistema strutturato di crediti d’imposta per la produzione di componenti strategici come ad esempio batterie, tecnologie per l’energia rinnovabile e veicoli elettrici³⁸⁹. In particolare, “l’Advanced Manufacturing Production Credit” (sezione 45X del codice fiscale, come modificato dall’IRA) incentiva direttamente la produzione interna di celle e moduli per batterie, inverter, componenti eolici e altre tecnologie *clean-tech*, andando a collegare il beneficio fiscale alla localizzazione della produzione sul territorio americano, senza però incontrare, come avviene in Europa, gli ostacoli derivanti dalla necessità di bilanciamento tra diversi Stati e dal mantenimento di un ordine di mercato predeterminato³⁹⁰.

rafforzamento della *Capital Markets Union* rappresenti una condizione essenziale per sostenere la crescita dimensionale dei campioni europei in un contesto di competizione sistemica globale.

³⁸⁹ Parlamento europeo, *EU’s response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*, giugno 2023, che ricostruisce la natura e la portata dell’IRA come strumento di politica industriale statunitense fondato prevalentemente su incentivi fiscali pluriennali (*tax credits e tax deductions*), oltre che su *grants, loans e loan guarantees*. Il documento evidenzia come tale architettura produca un sostegno potenzialmente molto ampio (anche per via della componente “*open-ended*” di taluni crediti d’imposta), dotato di elevata prevedibilità per gli operatori economici, e mette in luce – in chiave comparata – le difficoltà europee nel replicare un intervento analogo, in ragione dei vincoli derivanti dal controllo sugli aiuti di Stato e dalla necessità di preservare la parità concorrenziale nel mercato interno.

³⁹⁰ United States Congress, *Inflation Reduction Act of 2022*, sezione 45X (*Advanced Manufacturing Production Credit*), che introduce un credito d’imposta alla produzione (“*production tax credit*”) per componenti strategici della filiera *clean-tech* (tra cui, a titolo esemplificativo, celle e moduli per batterie, componenti per energia rinnovabile e ulteriori beni intermedi). La previsione opera come

Sempre nella stessa ottica, i crediti per i veicoli elettrici (sezione 30D riformata dall'IRA) hanno subordinato l'accesso agli incentivi a requisiti stringenti di contenuto locale e di provenienza delle materie prime, contribuendo così alla creazione di un meccanismo di integrazione verticale della filiera domestica³⁹¹.

Quanto appena detto risulta funzionale per affermare come il sostegno pubblico americano non agisca solo dal lato della domanda, ma è orientato alla ristrutturazione dell'intera catena di valore, tramite il favoreggiamento dell'insediamento e della permanenza della capacità produttiva nel territorio degli Stati Uniti.

Anche il “CHIPS and Science Act” del 2022 si inserisce in questa logica, prevedendo l'attribuzione di fondi federali per la produzione di semiconduttori avanzati e per la costruzione o l'ammodernamento degli impianti produttivi nel territorio degli USA³⁹².

All'interno di questo testo normativo, ciò che risulta essere particolarmente significativo è la presenza di clausole di “*guardrail*”, le quali hanno come obiettivo quello di limitare l'espansione delle imprese beneficiarie dei fondi federali in Paesi ritenuti strategicamente sensibili per il Governo degli Stati Uniti, in modo da impedire che il

incentivo diretto alla produzione domestica, collegando il vantaggio fiscale alla localizzazione della capacità produttiva negli Stati Uniti e rafforzando, in tale modo, l'obiettivo di reindustrializzazione e sicurezza delle catene del valore.

³⁹¹ United States Congress, *Inflation Reduction Act of 2022*, sezione 30D (*Clean Vehicle Credit*), che riforma i crediti d'imposta per i veicoli elettrici introducendo requisiti e condizioni legati, tra l'altro, al contenuto locale e alla provenienza di componenti e materie prime critiche. La disciplina mira a orientare la domanda verso prodotti che rispettino determinate condizioni di filiera, sostenendo l'integrazione verticale domestica e riducendo la dipendenza da forniture esterne in segmenti considerati strategici.

³⁹² United States Congress, *CHIPS and Science Act of 2022*, disposizioni che prevedono stanziamenti federali e programmi di sostegno per la manifattura e lo sviluppo di semiconduttori avanzati negli Stati Uniti, integrando misure per investimenti produttivi, ricerca e innovazione. Il provvedimento collega esplicitamente la capacità industriale nel settore dei semiconduttori a esigenze di sicurezza nazionale e resilienza delle *supply chains*, trattando il comparto come infrastruttura tecnologica critica.

sostegno economico contribuisca in modo indiretto al rafforzamento dei fattori produttivi di paesi *competitor*³⁹³.

Tramite queste modalità, la legislazione degli Stati Uniti non si limita solo a finanziare l'innovazione, ma integra anche la sicurezza nazionale e la politica industriale, inserendo strumenti di *export control* e di *screening* degli investimenti che hanno come obiettivo quello di rafforzare ulteriormente la protezione dei loro campioni nazionali. Questa impostazione è stata confermata dalla “Strategia europea per la sicurezza economica”, la quale ha affermato come gli altri attori globali abbiano già adottato strategie dedicate per protezione tecnologica, includendo controlli sull'*export* e restrizioni agli investimenti *outbound* in settori *dual-use*³⁹⁴.

Anche l'uso delle misure tariffarie in chiave di sicurezza nazionale, come nel caso dei dazi su acciaio e alluminio adottati ai sensi della “Section 232 del Trade Expansion Act”, mostra come la dimensione commerciale sia utilizzata quale leva di protezione industriale. Come già ricordato, il Panel WTO nel caso “United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products” ha evidenziato la tensione tra tale approccio e le regole multilaterali, ritenendo non dimostrata la sussistenza dei presupposti dell'articolo XXI del GATT per giustificare le misure restrittive³⁹⁵. Tuttavia, sul piano politico-economico, tali

³⁹³ United States Congress, *CHIPS and Science Act of 2022*, clausole di “*guardrail*”, che condizionano l'accesso ai finanziamenti federali introducendo limiti all'espansione o a determinate attività delle imprese beneficiarie in Paesi qualificati come sensibili o strategicamente problematici. Tali clausole mirano a evitare che il sostegno pubblico statunitense si traduca indirettamente in rafforzamento tecnologico-produttivo di *competitor* geopolitici, inserendo nel disegno della politica industriale un elemento di controllo e contenimento di tipo geo-economico.

³⁹⁴ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, sezioni dedicate alla protezione tecnologica, che richiamano l'adozione – da parte di diversi attori globali – di strategie integrate comprendenti controlli sulle esportazioni, strumenti di *screening* e, in prospettiva, misure relative agli investimenti *outbound* in settori sensibili (in particolare per tecnologie *dual-use* e critiche). Il documento colloca tali strumenti dentro una logica di “*de-risking*” e coordinamento europeo, volta a ridurre vulnerabilità senza assumere un obiettivo di decoupling generalizzato.

³⁹⁵ World Trade Organization, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544 e cause connesse, Panel Reports 2022/2023, che esaminano i dazi statunitensi su acciaio e alluminio adottati ai sensi della *Section 232 del Trade Expansion Act* e la loro giustificazione attraverso l'eccezione di sicurezza nazionale di cui all'art. XXI del GATT. I Panel Reports evidenziano

misure hanno comunque contribuito a rafforzare la protezione dei settori ritenuti strategici nel contesto statunitense.

Dunque, tirando le fila del discorso, il modello americano presenta come tratto distintivo una convergenza sistemica tra la politica industriale, la sicurezza nazionale e la politica fiscale, grazie al quale il rafforzamento dei campioni nazionali non viene ad essere concepito come un intervento episodico o come reazione a *shock* esterni, ma come parte di una strategia di lungo periodo, orientata proprio a consolidare la *leadership* tecnologica e la resilienza della catene di approvvigionamento statunitensi³⁹⁶. In questa ottica, il sostegno federale ha come obiettivo quello di ridurre l'incertezza degli operatori commerciali, di stabilizzare le aspettative degli investitori e di mantenere la localizzazione domestica degli impianti, in modo da creare un ecosistema favorevole alla crescita dimensionale delle grandi società e all'innovazione.

Questa ottica comparata mette a nudo la diversità dei vincoli istituzionali, infatti, l'Unione ha sì adottato strumenti rilevanti - come il "Net-Zero Industry Act" o il "Critical Raw Materials Act" - ma deve comunque operare in un quadro multilivello che impone la salvaguardia dell'integrità del mercato interno e della disciplina concorrenziale³⁹⁷.

la tensione tra l'invocazione ampia della sicurezza nazionale e il perimetro applicativo dell'eccezione, contribuendo a mostrare l'erosione pratica del multilateralismo commerciale e l'emergere di dinamiche più marcatamente *power-based*.

³⁹⁶ Parlamento europeo, *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*, giugno 2023, in particolare nella parte in cui si sottolinea la coerenza sistemica dell'approccio statunitense, basato su un pacchetto integrato di politica fiscale, incentivi industriali e obiettivi di sicurezza delle catene di approvvigionamento. Il documento evidenzia come la prevedibilità e l'orizzonte pluriennale degli incentivi riducano l'incertezza degli investitori e possano incidere sulle scelte di localizzazione della capacità produttiva, acuendo la pressione competitiva sui sistemi europei più frammentati.

³⁹⁷ Commissione europea, *Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN(2023) 20 final, 20 giugno 2023, con richiamo agli atti di politica industriale europea come il *Net-Zero Industry Act* (NZIA) e il *Critical Raw Materials Act* (CRMA), i quali mirano a rafforzare la base industriale europea e a ridurre dipendenze strategiche in settori e filiere critiche. Nel quadro della Strategia, tali strumenti sono letti come risposta europea strutturata alla competizione sistemica globale, pur dovendo operare entro i vincoli dell'integrità del mercato interno e della disciplina concorrenziale.

In definitiva, la guerra economica contemporanea ha trasformato il tema dei campioni nazionali ed europei da una questione di mera dimensione o proprietà ad una questione di sicurezza economica e sovranità industriale.

Il rafforzamento dei campioni statunitensi avviene attraverso una strategia integrata che combina leva fiscale, sicurezza nazionale e protezione tecnologica; l'Unione europea, invece, è chiamata - in un contesto in cui la geopolitica permea fortemente la politica industriale - a trovare un equilibrio tra flessibilità e coerenza, tra sostegno e parità concorrenziale, nonché tra autonomia strategica e preservazione del mercato interno; ed è proprio nella ricerca di questo complesso equilibrio che si gioca la posizione dell'Europa nella competizione sistemica globale.

CAPITOLO IV

CAMPIONI NAZIONALI TRA STRUTTURA, STRUMENTI E SOVRANITÀ ECONOMICA

1. Le condizioni sistemiche di emersione del campione nazionale.

L'emersione di un campione nazionale non può essere interpretata come il frutto di una scelta discrezionale o di un intervento isolato dell'autorità pubblica. Essa rappresenta, piuttosto, l'esito di una convergenza strutturale di fattori economici, industriali e istituzionali, che maturano nel tempo e si rafforzano reciprocamente. La storia economica italiana, così come le dinamiche più recenti della competizione globale, mostrano infatti che un'impresa assume una funzione sistemica solo quando si colloca all'intersezione tra massa critica produttiva, capacità tecnologica, inserimento stabile nelle catene globali del valore e presenza di un contesto istituzionale capace di sostenere investimenti di lungo periodo.

Le condizioni preliminari, in questo senso, sono rappresentate dalla dimensione e dalla configurazione della struttura industriale.

Nel caso, ad esempio, di settori connotati da una elevatezza dei costi fissi e da una forte intensità tecnologica, una concentrazione di imprese può rappresentare una risposta fisiologica alla necessità di reperire capitale e sostenere investimenti complessi ed a lungo termine³⁹⁸. A tal proposito, la dottrina economica ha evidenziato come l'aumento delle concentrazioni in diversi comparti industriali sia legata proprio a dinamiche di

³⁹⁸ Sul rapporto tra struttura industriale, economie di scala e dinamiche di concentrazione nei mercati manifatturieri italiani, v. L. Burelli, *La Concentrazione Industriale in Italia*, tesi di laurea magistrale, Università LUISS Guido Carli, 2024, spec. cap. I e cap. II, ove si evidenzia come nei settori ad alta intensità di capitale la concentrazione possa costituire una risposta fisiologica ai costi fissi elevati e alla necessità di raggiungere una scala minima efficiente.

innovazione e digitalizzazione, che puntano a favorire l'affermazione di imprese capaci di sfruttare i vantaggi di scala³⁹⁹.

In un simile contesto, la nascita e la formazione di un campione nazionale non si atteggia ad essere un'eccezione rispetto alla normativa di mercato, ma l'espressione di una configurazione che si basa sulla dimensione, sulla specializzazione e sulla capacità di sostenere costi irrecuperabili del breve-medio periodo.

La problematica dietro la creazione di un campione, peraltro, non è legata solo alla sua dimensione produttiva, quanto anche alla sua capacità di sorvegliare i comparti strategici all'interno della filiera internazionale.

La difficoltà, in questo senso, sta proprio nell'affermazione del campione all'intero delle *supply chain* contemporanee, che si configurano come delle reti multilivello all'interno delle quali la produzione è fortemente frammentata tra diversi territori ed attori, impendendo quindi un controllo dell'intero processo ad un singolo operatore⁴⁰⁰. Proprio sulla base di ciò, è pacifico come la competitività non possa dipendere solo dall'efficienza interna di un'impresa, quanto anche dalla capacità di gestione dei rischi logistici e dalla quantità degli approvvigionamenti.

Al riguardo, l'integrazione delle catene globali di valore, favorita in gran parte da strategie di *outsourcing* e *offshoring*, ha fortemente contribuito alla creazione di diversi

³⁹⁹ Sul nesso tra innovazione tecnologica, globalizzazione e dinamiche “*winner-take-all*”, nonché sulle interpretazioni contemporanee dell'aumento della concentrazione come effetto di processi tecnologici e digitali, v. M. Paolo, *Concentrazione e Competitività dei mercati: analisi storica ed empirica dei fattori rilevanti*, tesi di laurea magistrale, Università Ca' Foscari Venezia, 2022, spec. cap. II e III.

⁴⁰⁰ Sulla definizione di *supply chain* come rete complessa e multilivello, caratterizzata da interdipendenze organizzative e difficoltà di controllo integrale da parte di un singolo attore economico, v. LUISS School of Government, *Supply Chain Security, Working Paper*, 2023, spec. sez. 1–2, ove si analizza la frammentazione produttiva e la crescente interconnessione tra imprese, territori e sistemi logistici.

poli di produzione, in grado di sfruttare la riduzione dei costi unitari e l'accesso alle competente tecnologiche avanzate⁴⁰¹.

Il progressivo aumento dell'interdipendenza, però, ha creato forti vulnerabilità sistemiche; in questo senso, le crisi derivanti dalla pandemia e dalle tensioni geopolitiche attuali hanno contribuito ad evidenziare come la concentrazione geografica di molte delle fasi produttive possa rappresentare un fattore di rischio macroeconomico.

Il settore dei semiconduttori ne rappresenta un esempio emblematico: al suo interno, infatti, l'elevata specializzazione e concentrazione geografica di un elevato numero dei segmenti della filiera produttiva, nonché la forte dipendenza da un numero esiguo di paesi per la fornitura, hanno esposto le economie degli Stati a *shock* esterni difficilmente controllabili⁴⁰².

In questo scenario, la flessibilità delle catene del valore è a tutti gli effetti diventato un componente strutturale della competitività nazionale e sovranazionale.

Le dinamiche di *reshoring* e *back-reshoring* devono essere lette in questa prospettiva.

La dottrina ha infatti evidenziato come l'orientamento al rientro delle attività produttive non sia stato definito solo da motivazioni politiche, ma da un insieme di fattori⁴⁰³, per cui la riorganizzazione delle filiere produttive rappresenta una risposta

⁴⁰¹ Ivi, spec. sez. 2–3, in cui si evidenzia come *l'outsourcing* e *l'offshoring* abbiano favorito la formazione di poli industriali specializzati e la nascita di operatori di scala globale, in grado di sfruttare economie di scala, riduzione dei costi unitari e accesso a competenze tecnologiche avanzate.

⁴⁰² Sulla concentrazione geografica e produttiva nella filiera dei semiconduttori, nonché sulle criticità connesse all'approvvigionamento di materie prime critiche, v. NUVV, *La Resilienza delle "Global Supply Chain": Semiconduttori e Materie Prime Critiche*, 2023, spec. capp. 1–3, ove si analizzano i rischi sistemici derivanti dalla dipendenza da pochi Paesi produttori e l'impatto macroeconomico delle interruzioni della fornitura.

⁴⁰³ Sulle motivazioni del *reshoring* e del *back-reshoring* in Europa nel contesto post-pandemico, con particolare riferimento a qualità, tempi di consegna, controllo e riduzione dei rischi logistici, v.

strategicamente basata sulla loro crescente complessità, funzionale a controbilanciare i costi nascosti dall'eccessiva frammentazione della produzione⁴⁰⁴.

Proprio per questo, un'impresa che coniuga efficienza globale e controllo strategico delle catene di fornitura acquisisce un forte vantaggio competitivo, che può tradursi in un ruolo sistemico nazionale.

Un'ulteriore condizione funzionale all'emersione di un campione nazionale non può che riguardare la capacità d'innovazione e l'accesso a capitali pazienti. I settori ad alta intensità tecnologica, infatti, richiedono investimenti significativi con tempi e possibilità di ritorno particolarmente incerti. In questo senso, la letteratura sullo Stato Imprenditore ha evidenziato come la maggior parte delle innovazioni radicali abbia avuto alla base degli interventi pubblici capaci di assumere ed assorbire il rischio delle fasi iniziali, orientando così le traiettorie dello sviluppo tecnologico⁴⁰⁵. Proprio su queste motivazioni si basa la convinzione per cui l'emersione di un campione nazionale non sia riducibile ad una mera operazione di protezione da parte dello Stato, ma presupponga obbligatoriamente un ambiente istituzionale capace di favorire la sperimentazione tecnologica innovativa e gli investimenti con un alto tasso di rischio.

Il filo che unisce l'innovazione, la globalizzazione e la struttura di mercato si inserisce in un momento storico di trasformazione tecnologica che ha ridefinito i paradigmi di accumulazione e distribuzione del potere economico, al cui interno le rivoluzioni digitali e l'integrazione dei mercati internazionali tendono a far emergere le

Reshoring e catene globali del valore durante e dopo la pandemia, Università di Padova, 2022, spec. sez. 2-4.

⁴⁰⁴ Per un'analisi empirica delle strategie di *back-reshoring* in Italia e delle relative determinanti (incremento dei costi nei Paesi ospitanti, perdita di flessibilità, incentivi pubblici, valorizzazione del marchio nazionale), v. A. Ricciardi, P. Pastore, A. Russo, S. Tommaso, *Strategie di back-reshoring in Italia: vantaggi competitivi per le aziende, opportunità di sviluppo per il Paese*. IPE working paper n. 5, Istituto per le ricerche ed attività educative, 2015, spec. cap. III.

⁴⁰⁵ Sulla teoria dello Stato imprenditore e sul ruolo dell'intervento pubblico nell'assunzione di rischio nelle fasi iniziali dell'innovazione tecnologica, v. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, 2013, spec. capp. 1-3, ove si analizza il contributo pubblico allo sviluppo di tecnologie ad alta incertezza e la funzione di catalizzatore dell'investimento.

imprese che investono in capitale umano, tecnologia e organizzazione, alimentando dinamiche di polarizzazione settoriale e geografica⁴⁰⁶.

Nel quadro appena delineato, la formazione e l'emersione di un campione nazione può essere interpretata come il risultato di un'interazione tra condizioni interne ai singoli stati – quali infrastrutture e sistema finanziario – e inserimenti all'interno dei mercati globali, secondo una logica coerente con l'analisi del vantaggio competitivo delle singole nazioni⁴⁰⁷. Ed in questo senso, le esperienze di ENI e Olivetti, analizzate nei capitoli precedenti, consentono di comprendere e verificare come le condizioni per il consolidamento di un campione nazionale non dipendano in modo esclusivo dalla dimensione dell'impresa e dalla qualità dell'innovazione, quanto dalla convergenza tra la struttura industriale, il sostegno istituzionale ed il contesto normativo di riferimento.

Come noto, infatti, l'ENI si è sviluppata in un contesto all'interno del quale lo Stato aveva già consolidato il modello delle partecipazioni statali, e la sua legge istitutiva del 1953 configurava l'ente come un soggetto pubblico economico, dotato di una specifica missione nel settore energetico⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ Sulle interazioni tra globalizzazione, innovazione tecnologica e trasformazioni strutturali dei mercati, con particolare attenzione agli effetti di polarizzazione settoriale e geografica, v. S. Cosci – V. Meliciani – L. Palmerio, *Globalizzazione, innovazione e diseguaglianze*, LUISS Working Paper, 2023, spec. sez. 1–3.

⁴⁰⁷ Per un inquadramento teorico del vantaggio competitivo delle nazioni quale esito dell'interazione tra condizioni strutturali domestiche (capitale umano, infrastrutture, innovazione) e competizione internazionale, v. *M. E. Porter, Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Milano, Mondadori, 1991, parte I, capp. 1-3.

⁴⁰⁸ Legge 10 febbraio 1953, n. 136, *istitutiva dell'Ente Nazionale Idrocarburi*, artt. 1–3, ove l'ENI viene configurato come ente pubblico economico dotato di autonomia patrimoniale e gestionale, con la finalità esplicita di promuovere e coordinare le attività nel settore degli idrocarburi, anche attraverso società controllate e collegate. La legge evidenzia fin dall'origine la dimensione strategica e non meramente imprenditoriale dell'ente.

L'architettura nazionale in cui operò l'ENI era funzionale a garantirne la stabilità del capitale ed a mantenere un indirizzo politico coerente, in ossequio alla logica di partecipazioni societarie sviluppata dell'IRI⁴⁰⁹.

In tale contesto, il controllo pubblico non si è tradotto in una gestione meramente burocratica, ma in una direzione strategica di lungo periodo, che ha consentito la creazione di un soggetto capace di incidere sugli equilibri internazionali del mercato degli idrocarburi⁴¹⁰.

Al contrario, Olivetti, a parità di contesto istituzionale, si trovò a fronteggiare una logica sistemica diversa: nonostante avesse anticipato le traiettorie tecnologiche del campo dell'elettronica e dell'informatica, l'impresa non venne ritenuta "meritevole" di essere inserita in un disegno pubblico di politica industriale equivalente a quello di ENI, in ragione dell'eccessiva incertezza degli investimenti⁴¹¹.

L'assenza di un capitale paziente coordinato e di un sostegno pubblico strutturale, unita alla natura emergente e ad alto rischio del settore elettronico, rese l'innovazione difficilmente sostenibile nel medio periodo⁴¹², condannando Olivetti al "salvataggio"

⁴⁰⁹ Sul modello dello Stato azionista e sul ruolo del Ministero delle Partecipazioni Statali quale centro unitario di indirizzo politico delle holding pubbliche (IRI, ENI, EFIM), v. A. Cova, *La riforma dello Statuto dell'IRI*, in JUS, 2010, pp. 389 ss.; nonché P. Tria, *Il ruolo dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nell'economia italiana*, ove si ricostruisce la funzione della holding come strumento di controllo societario e direzione industriale indiretta.

⁴¹⁰ Sulla strategia internazionale dell'ENI e sulla sua integrazione verticale quale strumento di autonomia strategica nel settore energetico, v. F. Milone, *Storia della nascita dell'ENI*, con la ricostruzione storica nel Cap. II dedicata al settore energetico.

⁴¹¹ R. Mauro, *Il modello Olivetti. Tecnologia e cultura come assi dello sviluppo aziendale (1946-1960)*, ove si evidenzia la precocità dell'investimento nell'elettronica e l'originalità del modello organizzativo, non accompagnati tuttavia da un sostegno pubblico strutturale comparabile a quello riservato ai settori energetici o infrastrutturali.

⁴¹² Ivi, in particolare sulle difficoltà finanziarie connesse agli investimenti in ricerca elettronica e sull'assenza di un sistema nazionale di capitale paziente capace di sostenere cicli di innovazione ad alto rischio.

finanziario, in verità maggiormente orientato alla stabilizzazione che al rilancio strategico⁴¹³.

È tuttavia indispensabile sottolineare che entrambe le esperienze si collocano in una fase storica profondamente diversa da quella attuale. Il modello delle partecipazioni statali si sviluppò in un contesto di minore integrazione dei mercati, assenza di disciplina antitrust generale e forte centralità dello Stato nella configurazione degli assetti industriali⁴¹⁴. L'attuale ordinamento europeo, al contrario, è fondato su un sistema multilivello in cui la concorrenza costituisce principio strutturale del mercato interno⁴¹⁵ e l'intervento pubblico è sottoposto al controllo centralizzato della Commissione in materia di aiuti di Stato⁴¹⁶.

È esattamente questa evoluzione normativa che impone di ricalibrare la nozione odierna di campione nazionale, inserendola in una cornice sovranazionale, caratterizzata dall'evoluzione del controllo pubblico e testimoniata, in ambito interno, dall'introduzione delle *golden share* e dalla loro successiva soppressione in favore del *Golden Power*⁴¹⁷,

⁴¹³ G. Morreale, *Mediobanca e il salvataggio Olivetti. Verbali delle riunioni e documenti di lavoro 1964–1966*, Archivio Storico Mediobanca, 2019, da cui emerge come l'intervento finanziario fosse orientato alla stabilizzazione patrimoniale più che alla prosecuzione della traiettoria tecnologica elettronica.

⁴¹⁴ Sull'assenza di una disciplina generale della concorrenza nel periodo pre-1990 e sulla concezione funzionale della concentrazione industriale nel modello italiano pre-antitrust, v. il Cap. II § 3.3, nonché M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, op. cit.

⁴¹⁵ Sull'elevazione della concorrenza a principio strutturale del mercato interno europeo, v. art. 3 TUE; artt. 101–102 TFUE; nonché l'analisi nel Cap. III relativa alla centralità dell'ordinamento concorrenziale europeo quale limite all'intervento pubblico strutturale.

⁴¹⁶ Artt. 107–108 TFUE in materia di aiuti di Stato; Corte di giustizia, C-280/00, *Altmark Trans*, e C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust Marine)*, ove si definiscono i criteri di imputabilità allo Stato e di compatibilità degli interventi pubblici con il mercato interno. L'analisi è sviluppata nel Cap. III in relazione ai limiti sistemici all'intervento pubblico.

⁴¹⁷ Corte di giustizia, C-58/99, *Commissione c. Italia*; C-503/99, *Commissione c. Belgio*; C-367/98, *Commissione c. Portogallo*, che hanno censurato i meccanismi di *golden share* in quanto incompatibili con la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

come via di continuità funzionale alla tutela degli interessi strategici dello Stato, in ossequio agli equilibri sovranazionali⁴¹⁸.

Alla luce dell'analisi svolta, le condizioni sistemiche per l'emersione di un campione nazionale nel XXI secolo possono essere ricondotte a quattro fattori interdipendenti.

In primo luogo, è necessaria una struttura del mercato tale da poter rendere possibile il sostegno alle economie di scala in settori connotati da elevati costi fissi ed intensità economica⁴¹⁹, all'interno delle quali le concentrazioni assumono un connotato strutturale, in linea con le dinamiche osservate nei mercati ad alta innovazione.

Secondariamente, risulta centrale la capacità di presidiare nodi strategici nelle catene di valore, in modo da poter ridurre la vulnerabilità derivante da dipendenze esterne, in ossequio alle analisi condotte dall'Unione Europea, che hanno evidenziato come queste dipendenze nei settori dei semiconduttori e delle materie prime abbiano elevato la sicurezza economica fino a renderla una componente strutturale della competitività su larga scala⁴²⁰.

⁴¹⁸ D.l. 15 marzo 2012, n. 21, come modificato ed esteso; Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti; analisi nel Cap. III circa il passaggio dal controllo proprietario al controllo amministrativo selettivo sugli asset strategici.

⁴¹⁹ *La Concentrazione Industriale in Italia*, op. cit., capp. I-II, ove si analizzano indicatori di concentrazione e relazioni con economie di scala e barriere all'entrata nei settori ad alta intensità di capitale.

⁴²⁰ LUISS School of Government, *Supply Chain Security, Working Paper*, 2023, sez. 1-3; NUVV, *La Resilienza delle "Global Supply Chain": Semiconduttori e Materie Prime Critiche*, 2023, capp. 1-3, ove si evidenziano dipendenze strategiche europee e vulnerabilità sistemiche delle filiere tecnologiche.

Inoltre, è indispensabile la presenza di un ecosistema volto all'innovazione, sostenuto da un capitale d'investimento di lungo periodo e da un apparato pubblico orientato al rischio⁴²¹, sempre in ossequio alla disciplina europea degli aiuti di Stato.

In ultima istanza, è imprescindibile una cornice istituzionale capace di integrare al proprio interno la politica di concorrenza e la sicurezza economica, senza però generare perturbazioni nel mercato interno⁴²².

Ne discende che l'emersione e la consolidazione di un campione nazionale non sono legate unicamente alla presenza pubblica del capitale o ad una protezione strategica operata dallo Stato, ma è dettata da una convergenza stabile tra la dimensione industriale, la resilienza delle filiere, la capacità innovativa e la compatibilità con l'ordinamento europeo.

Il campione nazionale contemporaneo non è il prodotto di una decisione discrezionale, bensì l'esito sistemico di un equilibrio multilivello tra Stato, mercato e Unione. Equilibrio su cui si misura oggi la possibilità di coniugare competitività, sicurezza economica e integrazione europea.

2. Strumenti e modelli di intervento tra Italia, Unione Europea e Stati Uniti.

Se nel paragrafo precedente sono state individuate le condizioni che rendono possibile l'emersione di un campione nazionale, occorre ora interrogarsi sugli strumenti attraverso cui tali condizioni vengono concretamente costruite nei diversi ordinamenti. In

⁴²¹ M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, 2013, capp. 1–3, in cui si dimostra il ruolo dello Stato nell'assunzione di rischio e nel finanziamento delle tecnologie radicali nelle fasi iniziali del ciclo innovativo.

⁴²² Commissione europea, *Strategia europea per le sicurezza economica*, 2023; analisi nel Cap. III circa il progressivo riconoscimento della sicurezza economica quale dimensione complementare alla concorrenza nel mercato interno.

questo senso, il confronto tra Stati Uniti e Unione Europea consente di individuare due paradigmi strutturalmente distinti di politica industriale.

Nel contesto americano, la politica industriale ha carattere centralizzato e chiaramente orientato alla sicurezza nazionale. In questo senso, il “CHIPS and Science Act” (2022) ha avuto come obiettivo quello di mobilitare ingenti risorse dello Stato federale, in modo da incentivare la produzione di semiconduttori, combinando crediti d’imposta e investimenti in ricerca e sviluppo funzionali a mantenere le filiere di produzione all’interno del territorio statunitense⁴²³. Parimenti, “l’Inflation Reduction Act” (2022) ha utilizzato una leva fiscale in modo da orientare gli investimenti nelle tecnologie sostenibili tramite un sistema di *tax credit* articolato in clausole di *local content*⁴²⁴. Questi due atti normativi si inseriscono nel quadro delineato dal “Defense Production Act” (1950), che attribuisce al Presidente degli Stati Uniti la possibilità di decidere la priorità e la allocazione della produzione in modo da garantire la disponibilità di beni ritenuti essenziali per la sicurezza dell’intero paese⁴²⁵.

Proprio su queste basi è pacifico affermare come il tratto distintivo del modello americano non risieda solo nella quantità e nella qualità delle risorse che possono essere mobilitate, quanto nella struttura istituzionale degli interventi, essendo la politica industriale perfettamente integrata nella strategia geopolitica federale e non sottoposta a

⁴²³ *CHIPS and Science Act* (2022), Pub. L. 117–167, Title XCIX, ove si prevedono stanziamenti federali pluriennali per il rafforzamento della produzione domestica di semiconduttori, nonché misure di sostegno alla ricerca e sviluppo in settori tecnologici avanzati. Il provvedimento si inserisce in una strategia di reindustrializzazione ad alta intensità tecnologica, esplicitamente collegata alla sicurezza nazionale e alla competizione geopolitica con la Repubblica Popolare Cinese.

⁴²⁴ *Inflation Reduction Act* (2022), Pub. L. 117–169, spec. sezioni relative ai *clean energy tax credits*, che introducono crediti d’imposta legati alla localizzazione domestica della produzione e all’utilizzo di componenti provenienti da *supply chain* ritenute “*affidabili*”. L’impostazione normativa evidenzia un uso strutturale della leva fiscale quale strumento di politica industriale e di sicurezza economica.

⁴²⁵ *Defense Production Act of 1950*, 50 U.S.C. §§ 4501 ss., in particolare Titoli I e III, che attribuiscono al Presidente poteri di priorità e allocazione produttiva per garantire la disponibilità di materiali e capacità industriali essenziali alla sicurezza nazionale. Il DPA rappresenta uno strumento paradigmatico di integrazione tra politica industriale e difesa.

vincoli o controlli sovranazionali; così, il campione nazionale nasce all'interno di una cornice unitaria che coniuga competitività, autonomia tecnologica e sicurezza strategica.

L'Unione Europea, di contro, si muove in una diversa direzione. In questo senso, la “Strategia europea per la sicurezza economica” del 2023 risulta funzionale a comprendere come la stessa Unione abbia riconosciuto che le dipendenze economiche possano generare vulnerabilità sistemiche⁴²⁶, in assenza di una possibilità, sia normativa sia effettiva, di mobilitare capitali per lo sviluppo paragonabili a quelli americani.

Nel contesto europeo, infatti, la risposta alle crisi economiche si è articolata diversamente, tramite diversi interventi legislativi – quali “l'European Chips Act”⁴²⁷, il “Net-Zero Industry”⁴²⁸ ed il “Critical Raw Materials Act”⁴²⁹ – volti al rafforzamento delle catene produttive, nel rispetto dei vincoli sovranazionali rappresentati dalla disciplina della concorrenza e da quella sugli aiuti di Stato.

Nel quadro appena delineato, un ruolo rilevante è assunto dagli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI⁴³⁰).

⁴²⁶ Commissione europea – Alto Rappresentante, *Comunicazione congiunta sulla Strategia europea per la sicurezza economica, JOIN (2023) 20 final, 20 giugno 2023*, spec. parr. 1–3, ove si individuano le categorie di rischio connesse a resilienza delle catene di approvvigionamento, sicurezza tecnologica, protezione delle infrastrutture critiche e contrasto alla coercizione economica. Il documento costituisce la prima formalizzazione sistematica della nozione di “sicurezza economica” nel diritto dell'Unione.

⁴²⁷ *European Chips Act, Regolamento (UE) 2023/1781*, volto a rafforzare la capacità produttiva europea nel settore dei semiconduttori attraverso coordinamento degli investimenti pubblici e privati, possibilità di deroghe agli aiuti di Stato per impianti di rilevanza strategica e meccanismi di cooperazione tra Stati membri.

⁴²⁸ *Net-Zero Industry Act (2023)*, regolamento volto a incrementare la capacità produttiva europea nelle tecnologie a zero emissioni, mediante semplificazioni autorizzative, identificazione di progetti strategici e strumenti di coordinamento industriale.

⁴²⁹ *Critical Raw Materials Act (2023)*, regolamento che disciplina il monitoraggio, la diversificazione e il rafforzamento della capacità estrattiva e di trasformazione delle materie prime critiche all'interno dell'Unione, riducendo dipendenze strategiche esterne.

⁴³⁰ Iniziative transnazionali strategiche di larga scala, che coinvolgono aziende e Stati membri dell'UE, finalizzate a stimolare la competitività, l'innovazione e la crescita economica europea. Queste sono sostenute da finanziamenti pubblici e privati, e mirano a risolvere fallimenti sistemici di mercato in

A tal proposito, la “Comunicazione 2021/C 528/02” ha definito i criteri di compatibilità degli aiuti destinati ai progetti con il mercato interno, creando così un canale di politica industriale europea che può consentire deroghe significative alla disciplina ordinaria, a patto che ricorrano requisiti stringenti di cooperazione transfrontaliera, innovatività e limitazione delle distorsioni concorrenziali⁴³¹. Gli IPCEI, quindi, rappresentano un vero e proprio meccanismo d’integrazione, di superamento dell’azione meramente nazionale, con l’obiettivo di costruire capacità industriale europee strategicamente condivise.

Il processo di creazione dei campioni nazionali dell’Unione Europea, dunque, non avviene attraverso una proprietà pubblica diretta, bensì tramite un sistema di interventi coordinato, in cui il baricentro non risulta essere la singola impresa, quanto più l’ecosistema industriale e l’intera filiera strategica.

All’interno di questo dualismo, dato dalla comparazione tra il modello statunitense e quello europeo, si colloca la specificità italiana.

L’esperienza delle partecipazioni statali, imperniata sull’IRI, si sviluppò in un contesto storico nel quale la sovranità economica nazionale costituiva il presupposto ordinario dell’azione pubblica. Lo Stato imprenditore operava entro un sistema internazionale meno integrato, in cui la disciplina della concorrenza e degli aiuti pubblici non costituiva un vincolo esterno stringente. In una simile cornice, infatti, la costruzione

settori chiave, come batterie, idrogeno, semiconduttori e *cloud*, generando ricadute positive nell'intera Unione.

⁴³¹ Commissione europea, *Comunicazione sui criteri di compatibilità degli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)*, 2021/C 528/02, ove si definiscono requisiti stringenti di cooperazione transfrontaliera, innovatività, carattere strategico e limitazione delle distorsioni concorrenziali. Gli IPCEI rappresentano una forma di flessibilizzazione coordinata della disciplina sugli aiuti di Stato, consentendo interventi pubblici di ampia portata in settori tecnologici strategici.

dei campioni nazionali avveniva attraverso il controllo proprietario diretto, la concentrazione industriale e il coordinamento pubblico delle filiere strategiche⁴³².

L'ingresso pieno dell'Italia nel mercato unico europeo e, successivamente, nell'Unione economica e monetaria ha modificato radicalmente questo scenario. La concorrenza è divenuta principio strutturale del mercato interno, e la disciplina sugli aiuti di Stato ha assunto una funzione di controllo centralizzato delle politiche industriali nazionali⁴³³. Come ricostruito nel Capitolo 3, l'evoluzione dell'ordinamento europeo ha progressivamente limitato le forme tradizionali di intervento pubblico proprietario, imponendo agli Stati membri di ricalibrare gli strumenti di sostegno alle imprese strategiche⁴³⁴.

Il processo di privatizzazione degli anni Novanta, pur motivato da esigenze di finanza pubblica e di convergenza europea, ha segnato per l'Italia una svolta sistemica: non soltanto la riduzione della presenza statale nell'economia, ma la ridefinizione del rapporto tra politica industriale e integrazione europea⁴³⁵. Infatti, nonostante la dismissione dell'IRI, l'esigenza di un centro di coordinamento degli *asset* strategici non venne meno, ma dovette assumere delle forme nuove, più compatibili con il diritto dell'Unione e con la disciplina concorrenziale⁴³⁶.

⁴³² Sulla funzione sistemica dell'IRI quale strumento di politica industriale e costruzione dei campioni nazionali nel contesto delle partecipazioni statali, v. Cap. II, Il modello italiano delle partecipazioni statali e la costruzione dei campioni nazionali, spec. §§ 2 – 5.

⁴³³ Artt. 101–102 e 107–108 TFUE, che consacrano rispettivamente la disciplina della concorrenza e il controllo sugli aiuti di Stato; per l'analisi sistemica del loro impatto sull'intervento pubblico nazionale, v. Cap. III, Stato, mercato e campioni nazionali: Golden Power, Antitrust e aiuti di Stato.

⁴³⁴ Sul progressivo mutamento della cornice europea e sulla tensione tra politica industriale e disciplina concorrenziale, v. ancora Cap. III, spec. §§ 5 – 6.

⁴³⁵ M. Benvenuti, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Diritto Costituzionale*, 1/2021, pp. 14–18, ove si ricostruisce la fine del paradigma delle partecipazioni statali e la trasformazione dell'intervento diretto dello Stato nell'economia.

⁴³⁶ Ivi, con riferimento alla “*morte apparente*” dell'impresa pubblica ed alla permanenza di strumenti di intervento diretto in forme nuove e meno visibili.

È esattamente in questo contesto che va letta la trasformazione della Cassa depositi e prestiti. La privatizzazione del 2003 e la sua configurazione come società per azioni hanno rappresentato un adattamento istituzionale al vincolo europeo: CDP è divenuta uno strumento di intervento pubblico che opera formalmente secondo logiche di mercato e nel rispetto del criterio dell'investitore privato, ma sostanzialmente orientato alla tutela di interessi strategici nazionali⁴³⁷. Tale trasformazione non ha riprodotto il modello proprietario dell'IRI, ma ha costruito una forma ibrida di "Stato investitore", capace di intervenire selettivamente nel capitale di imprese ritenute sistemiche⁴³⁸. In questa nuova impostazione si colloca l'incastro con gli IPCEI: per l'Italia, la partecipazione a tali progetti consente di mobilitare risorse e strumenti (anche tramite CDP o veicoli collegati) in modo strutturalmente compatibile con l'ordinamento dell'Unione, rafforzando al contempo la posizione delle imprese italiane nelle filiere strategiche europee.

In modo parallelo, inoltre, l'Italia ha rinnovato e rafforzato i propri strumenti di tutela degli *asset* strategici, anche a seguito dell'adeguamento agli *standard* europei, tramite l'introduzione della disciplina del *Golden Power*.

Come già posto in evidenza nel Capitolo 3, il superamento delle *golden share* e l'inserimento del *Golden Power* ha segnato il definitivo superamento del controllo proprietario, in favore di un controllo amministrativo orientato alla sicurezza economica nel rispetto del diritto dell'Unione⁴³⁹.

In questo contesto, la "Relazione al Parlamento sull'attività svolta sulla base dei poteri speciali" (Anno 2024) dimostra come il *Golden Power* sia ora diventato una tecnica

⁴³⁷ E. Guarna Assanti – G. Di Martino, *La Cassa depositi e prestiti quale asset strategico per lo sviluppo economico nazionale*, in *Diritto Costituzionale*, 2/2022, spec. pp. 129 ss., ove si analizza la trasformazione di CDP in società per azioni e la sua qualificazione quale *market unit* ai fini *Eurostat*, nonché il suo ruolo nel circuito delle *National Promotional Banks* europee.

⁴³⁸ F. Dalla Balla, *Fare Stato ad ogni effetto: l'intervento di Cassa depositi e prestiti nel mercato*, in *Munus*, 2023, §§ 2–4, sulla funzione di CDP quale *holding* pubblica operativa e centro istituzionale di gestione delle partecipazioni strategiche.

⁴³⁹ Sull'evoluzione dalle *golden shares* ai *Golden Powers* e sul loro inquadramento sistemico nel contesto europeo, v. Cap. III, §§ 4 – 6.

ordinaria di controllo delle operazioni societarie, che avviene sempre di più tramite condizioni o prescrizioni, piuttosto che divieti imperativi⁴⁴⁰.

Questo dato risulta particolarmente rilevante in quanto conferma come lo strumento del *Golden Power* non sia solo una difesa passiva degli *asset* strategici, ma sia altresì orientato alla mitigazione del rischio.

L'Italia si trova, così, in una posizione particolare all'interno del panorama europeo, discostandosi dagli USA per la mancanza di una leva fiscale forte ed unitaria, e dagli altri Stati membri per la scelta, derivante dall'impostazione storica degli anni successivi alla seconda guerra mondiale, di conservare la possibilità di intervento diretto nei settori strategici. Il risultato è un modello multilivello, nel quale la politica industriale si costruisce attraverso l'interazione tra:

- vincoli europei in materia di concorrenza e aiuti di Stato;
- strumenti nazionali di investimento selettivo (CDP);
- meccanismi di controllo e veto sugli *asset* strategici (*Golden Power*);
- coordinamento con le politiche europee di sicurezza economica.

Da questo quadro si trae un modello all'interno del quale la sovranità economica dello Stato italiano non si manifesta come una potestà esclusiva, bensì come capacità di incidere nell'economia entro vincoli normativi condivisi.

Ne deriva, dunque, che il funzionamento dell'apparato italiano – dalla Cassa depositi e prestiti ai poteri speciali – non risulta in contrapposizione con l'impostazione del mercato europeo, ma si muove all'interno di esso, mirando ad orientare e guidare le partecipazioni delle imprese nazionali alle filiere globali, senza però rinunciare alla tutela

⁴⁴⁰ Senato della Repubblica, *Relazione concernente l'attività svolta sulla base dei poteri speciali sugli assetti societari* (Anno 2024), Doc. LXV n. 3, spec. sezioni II–III, ove si evidenzia l'incremento delle notifiche e la prevalenza di prescrizioni e condizioni rispetto ai divieti assoluti, con particolare riferimento ai settori difesa, energia e telecomunicazioni (5G).

degli interessi strategici. In questa prospettiva, la specificità italiana non risiede in una “restaurazione” dello Stato imprenditore novecentesco, né in una piena adesione alla neutralità concorrenziale, bensì nella continua ricerca di un equilibrio tra integrazione europea, apertura commerciale e presidio degli asset critici, in cui la costruzione del campione nazionale diviene il risultato di un’interazione costante tra livello interno ed europeo, nonché tra logica economica e sicurezza strategica.

3. Stato, mercato e sovranità economica nel XXI secolo.

L’analisi condotta nei paragrafi precedenti consente di trarre una conclusione preliminare: la questione dei campioni nazionali non può più essere interpretata attraverso la tradizionale dicotomia tra Stato e mercato. Tale opposizione, che ha orientato il dibattito degli anni Novanta, appare oggi concettualmente superata⁴⁴¹. Non si assiste a un ritorno dello Stato imprenditore nella citata accezione novecentesca, né ad un arretramento del mercato quale meccanismo allocativo primario; piuttosto, si osserva una trasformazione della relazione tra potere pubblico e sistema produttivo, in un contesto di competizione sistemica tra modelli istituzionali.

Nel XXI secolo, l’economia globale si trova nel mezzo di una duplice tensione che vede come fattori una forte integrazione commerciale e finanziaria, che necessita di bilanciamenti continui, ed una crescente e continua tensione geopolitica, che riconduce l’economia alla sola dimensione strategica della sicurezza⁴⁴².

⁴⁴¹ M. Benvenuti, Op. cit., pp. 14–18, ove si evidenzia come la fine del paradigma delle partecipazioni statali non abbia comportato la scomparsa dell’intervento pubblico, ma la sua trasformazione in forme più selettive ed istituzionalmente mediate.

⁴⁴² Commissione europea – Alto Rappresentante, *Comunicazione congiunta sulla Strategia europea per la sicurezza economica*, JOIN (2023) 20 final, 20 giugno 2023, spec. pp. 1–7, che introduce formalmente la nozione di “sicurezza economica” quale categoria autonoma dell’azione dell’Unione.

In un simile contesto, quindi, la sovranità economica non risulta più identificata dall'autosufficienza produttiva o dalla proprietà pubblica delle imprese, ma coincide con la capacità di governare interdipendenze e vulnerabilità strutturali⁴⁴³.

Il confronto tra Stati Uniti ed Unione Europea illumina questa trasformazione. Negli Stati Uniti, strumenti come il “CHIPS Act e l’Inflation Reduction Act” mostrano un uso esplicito della leva fiscale e finanziaria per ricostruire capacità produttive interne e consolidare posizioni di vantaggio in settori strategici⁴⁴⁴. Nell’Unione Europea, invece, la sovranità economica si esercita in forma coordinata, attraverso strumenti come gli IPCEI e la “Strategia per la sicurezza economica”, che modulano la disciplina concorrenziale, senza abbandonarla⁴⁴⁵.

In questo quadro, l’Italia rappresenta un caso di “adattamento istituzionale”, al cui interno la sovranità economica è esercitata in forma condizionata e multilivello, nel senso che lo Stato non può più predeterminare in modo unilaterale l’assetto dell’industria, ma può orientarlo attraverso degli strumenti selettivi di investimento e controllo regolatorio⁴⁴⁶.

Il campione nazionale, quindi, non costituisce una categoria ideologica, quanto invece uno strumento funzionale. Nel panorama odierno, la legittimazione dei campioni non dipende più dalla dimensione pubblica della proprietà, ma dalla coerenza che

⁴⁴³ Ivi, spec. parte II, sulla gestione dei rischi derivanti da dipendenze strategiche nelle catene del valore globali.

⁴⁴⁴ *CHIPS and Science Act (2022); Inflation Reduction Act (2022)*, che prevedono strumenti fiscali e finanziari diretti, per rafforzare capacità produttive strategiche negli Stati Uniti.

⁴⁴⁵ *European Chips Act; Comunicazione IPCEI; Strategia europea per la sicurezza economica*, cit., quali strumenti che integrano disciplina concorrenziale e rafforzamento industriale.

⁴⁴⁶ Benvenuti, Op. cit., parte III, sulla distinzione tra intervento proiettivo e intervento protettivo dello Stato nell’economia.

intercorre tra le finalità strategiche, la sostenibilità economica e la compatibilità con il mercato interno⁴⁴⁷.

In definitiva, il superamento di detta dicotomia Stato-mercato implica una diversa concezione dell'intervento pubblico. Le traiettorie industriali non dipendono soltanto dalle forze di mercato, ma anche dalla qualità delle istituzioni che ne regolano l'interazione⁴⁴⁸. Ed è proprio nella gestione di questa integrazione multilivello che si gioca la possibilità di coniugare competitività, sicurezza economica e coesione istituzionale nel panorama globale, ad oggi necessaria per permettere alle economie degli Stati membri dell'Unione di essere competitive in relazione alle imprese che, per diverso apparato istituzionale e sovranazionale, si trovano in condizioni concorrenziali maggiormente favorevoli.

⁴⁴⁷ *Comunicazione IPCEI 2021/C 528/02*; disciplina sugli aiuti di Stato ex art. 107 TFUE, quali parametri di legittimazione dell'intervento pubblico nel mercato interno.

⁴⁴⁸ M. E. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, parte I, sulla centralità delle istituzioni e delle condizioni sistemiche nel determinare il vantaggio competitivo nazionale.

CONCLUSIONI

L'analisi sviluppata nei capitoli precedenti consente di porre in discussione una rappresentazione eccessivamente lineare dell'evoluzione del rapporto tra Stato e mercato. Se si osserva la traiettoria storica che va dal secondo dopoguerra alla stagione attuale della sicurezza economica, emerge con chiarezza come l'intervento pubblico nell'economia non abbia conosciuto una vera e propria "ritirata", bensì una trasformazione delle proprie tecniche giuridiche e dei propri strumenti di azione.

Durante gli anni Novanta, con la dominante narrazione sulla privatizzazione delle grandi imprese pubbliche e la nascita della disciplina antitrust, si era arrivati a concepire il definitivo superamento dello Stato imprenditore, affidando il ruolo di principio ordinatore dell'economia e del mercato alla concorrenza, libera, in questo senso, da qualsivoglia forma di ingerenza pubblica, così da garantire efficienza ed innovazione.

Tuttavia, questa lettura si rivela oggi parziale e, per certi versi, ingenua. L'esperienza italiana dimostra che la dismissione delle partecipazioni statali non ha comportato l'abbandono della funzione strategica dello Stato, ma soltanto il suo riposizionamento: il passaggio dallo Stato azionista allo Stato regolatore non ha eliminato l'esigenza di presidiare i settori ritenuti essenziali per l'interesse nazionale, ma ne ha mutato il linguaggio giuridico.

La proprietà è stata sostituita dal potere amministrativo; la governance interna dall'intervento selettivo *ex ante*; la direzione unitaria sostanziale dal filtro procedimentale del *Golden Power*.

Proprio in tale direzione, il *Golden Power* non rappresenta una discontinuità rispetto allo storico modello delle partecipazioni statali, quanto piuttosto una sua metamorfosi all'interno di un contesto anch'esso profondamente mutato; infatti, se durante il Novecento il controllo pubblico si esercitava tramite la titolarità del capitale e la presenza all'interno dei consigli d'amministrazione, durante il XXI secolo si manifesta

attraverso il potere di veto, di imposizione di condizioni e di sospensione dei diritti di voto.

Mutano le forme, ma permane la funzione di tutela degli interessi strategici.

È proprio questa continuità funzionale tra i due modelli che permette di sollevare una questione di fondo: si può ancora sostenere la neutralità del mercato come elemento ordinatore dell'economia dell'Unione europea?

Ad oggi, la disciplina della concorrenza, volta ad impedire la concertazione del potere economico ed a garantire l'effettività nel mercato interno, si trova ad operare all'interno di un ambiente in cui la sicurezza economica, l'autonomia tecnologica e la resistenza delle filiere produttive assumono una sempre più crescente centralità.

La stessa Unione, attraverso la nozione di "autonomia strategica aperta" è arrivata a riconoscere come l'apertura dei mercati non possa essere un valore assoluto, ma come sussista un'obbligatoria necessità di bilanciarla con le esigenze di protezione, in modo da creare un'ibridazione tra la politica industriale ed il diritto della concorrenza.

In questo senso, il controllo della concentrazione non risulta più essere solo un meccanismo di tutela del mercato, ma diventa anche uno strumento di valutazione della capacità competitiva e degli equilibri geopolitici.

All'interno di siffatto contesto, la sempre più crescente tensione tra la sovranità economica e la concorrenza non può certamente essere ignorata; ad oggi, il diritto della concorrenza, le cui fondamenta sono rappresentate dall'idea di un mercato competitivo, incontra le esigenze di costruzione e di protezione dei campioni nazionali, che si collocano tra regole di mercato ed interessi strategici

Se nel modello pre-antitrust concentrazione e integrazione verticale erano strumenti ordinari di politica industriale, oggi esse devono confrontarsi con un sistema multilivello nel quale la compatibilità con il mercato interno rappresenta un limite

giuridico invalicabile. L'ampliamento progressivo dei settori sottoposti a *Golden Power* testimonia una ridefinizione della nozione stessa di sicurezza nazionale, estesa alla dimensione digitale, finanziaria e tecnologica; tuttavia, proprio tale espansione impone un rigoroso rispetto del principio di proporzionalità, pena il rischio di una regressione verso forme surrettizie di protezionismo amministrativo incompatibili con l'ordinamento dell'Unione.

Il modello italiano contemporaneo si colloca così in una posizione intermedia ed ambivalente: non può più ricorrere alla proprietà pubblica generalizzata quale strumento di governo dell'economia, ma non può neppure rinunciare ad un presidio selettivo degli *asset* strategici in un contesto di competizione globale crescente. Questa ambivalenza riflette la natura multilivello dell'ordinamento europeo, nel quale la sovranità economica nazionale dev'essere esercitata entro confini giuridici stringenti.

Il paragone con gli Stati Uniti rende ancor più evidente questa tensione: mentre nel sistema americano, fondato sul primato del libero mercato, si interviene in modo più che esplicito e massiccio alla difesa ed al rafforzamento dei campioni tecnologici ed industriali – attraverso strumenti di *tax credit*, *screening* degli investimenti e politiche industriali espansive –, l'Europa resta legata ad un contesto in cui la concorrenza costituisce il principio strutturale e l'intervento pubblico deve costantemente giustificarsi come deroga proporzionata.

Dunque, la domanda che sorge è questa: se gli altri ordinamenti entrano prepotentemente nel mercato a supporto e difesa dei loro campioni nazionali, l'Europa può limitarsi a funzioni meramente difensive e regolatorie, senza compromettere la propria competitività?

I campioni nazionali rappresentano il punto d'incontro tra le dinamiche concorrenziali e gli interessi strategici, essendo a tutti gli effetti dei nodi strategici attraverso cui uno Stato può organizzare la propria capacità industriale, operando nel mercato e svolgendo funzioni che incidono sulla sicurezza, sull'innovazione e sulla

competitività internazionale dello Stato stesso, motivazione per cui la loro importanza non può essere ridotta ad una mera questione dimensionale o proprietaria. Essi incarnano la tensione tra efficienza allocativa e sicurezza economica, tra libertà concorrenziale e responsabilità sistemica.

Questa collocazione “intermedia”, rende i campioni nazionali una figura giuridicamente complessa, funzionale a rilevare i limiti strutturali del mercato ed utile a dimostrare come la concorrenza isolata dall’interesse strategico rischia di trasformarsi in una categoria astratta, inadatta a governare la competizione globale.

All’interno di un’economia segnata da asimmetrie geopolitiche ed interventi sempre più espliciti da parte delle grandi potenze, in cui i campioni nazionali diventano il punto di intersezione tra integrazione europea e sovranità economica, la questione centrale non è se difenderli o liberalizzarli in modo indiscriminato, quanto piuttosto come disciplinarli in modo coerente con l’ordinamento multilivello, evitando, da un lato, un ritorno al dirigismo statale, e, dall’altro, l’illusione di una neutralità concorrenziale che il contesto internazionale ha ormai superato.

In definitiva, i campioni nazionali non sono un’eccezione alle regole del mercato: sono la prova concreta che il mercato, per restare competitivo, ha bisogno di una strategia. E nella capacità di governare questa tensione, si misura oggi non soltanto la forza dei singoli Stati, ma la credibilità stessa dell’Europa come potenza economica nel XXI secolo.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN M. (2012), Un nuovo ambito di giurisdizione del giudice amministrativo nel diritto dell'economia: la competenza esclusiva in materia di golden power, in *Il diritto dell'economia*.

AMALFI M. (2020), La ricostruzione industriale in Italia e il miracolo economico, LUISS Guido Carli.

ANSELM L. (1991), Partecipazioni statali. Un ministero da abolire, Einaudi, Torino.

BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI (2025), Investment Report 2024/25.

BARATTA P. (2006), Relazione al seminario "L'IRI e la crisi degli anni '70".

BARBAGALLO F. (2015), L'IRI e la storia d'Italia. La crisi (1973-1992), in *Studi Storici*.

BELCUORE V. (2020), Concentrazioni e restrizioni di mercato: il caso Alstom–Siemens, LUISS Guido Carli.

BELT AND ROAD INITIATIVE (2023), White Papers.

BENEVENUTI M. (2021), La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale, in *Diritto Costituzionale*, 1/2021.

BILANCIO D'ESERCIZIO FINMECCANICA, 1985.

BILANCIO D'ESERCIZIO STET, 1946.

BILANCIO D'ESERCIZIO STET, 1965.

BOSSUAT G. (2008), The Marshall Plan: History and Legacy, in *The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century*, OECD.

BRUNELLI L. (2024). La concentrazione industriale in Italia, tesi di laurea magistrale, LUISS Guido Carli.

BUSINESSEUROPE (2026), From ambition to delivery. An urgent call for action in 2026, Bruxelles.

CIANCI E. (2009), Nascita dello Stato imprenditore in Italia, Carabba, Lanciano.

CLARICH M. (2015), La mano visibile dello Stato nella crisi economica e finanziaria, in *Rivista della regolazione dei mercati*.

CLARICH M. (2018), Populismo, sovranismo e Stato regolatore, in *Rivista della regolazione dei mercati*.

COMMISSIONE EUROPEA (2019), Decisione C(2019) 921 final, caso M.8677 - Siemens/Alstom.

COMMISSIONE EUROPEA (2020), Una nuova strategia industriale per l'Europa, COM(2020) 102 final.

COMMISSIONE EUROPEA (2020), Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19, Comunicazione C(2020) 1863 final.

COMMISSIONE EUROPEA (2021), Comunicazione sui criteri di compatibilità degli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI), 2021/C 528/02.

COMMISSIONE EUROPEA (2021), Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2021), SWD(2021) 352 final.

COMMISSIONE EUROPEA (2023), Strategia europea per la sicurezza economica, JOIN(2023) 20 final.

COMMISSIONE EUROPEA (2023), Temporary Crisis and Transition Framework.

COMMISSIONE EUROPEA (2025), Report on energy prices and costs in Europe, COM(2025) 72 final.

COMMISSIONE EUROPEA (2025), Relazione 2025 sul mercato unico e la competitività.

COMMISSIONE EUROPEA – ALTO RAPPRESENTANTE (2023), Comunicazione congiunta sulla Strategia europea per la sicurezza economica, JOIN(2023) 20 final.

PAOLO M. (2022), Concentrazione e Competitività dei mercati: analisi storica ed empirica dei fattori rilevanti, tesi di laurea magistrale, Università Ca' Foscari Venezia

CONTO CONSUNTIVO EFIM, esercizio 1971.

CONTALDI G. (2018), Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Ordine internazionale e diritti umani*.

CORTE DEI CONTI EUROPEA (2024), Relazione speciale 21/2024. Aiuti di Stato in tempi di crisi. La reazione è stata rapida, ma esistono carenze nel monitoraggio effettuato dalla Commissione e incoerenze nel quadro a sostegno degli obiettivi della politica industriale dell'UE.

COSCI S. – MELICIANI V. – PALMERIO L. (2023), Globalizzazione, innovazione e diseguaglianze, LUISS Working Paper.

COSTA M. – GUZZO G. (2010), L'impresa pubblica in Italia: una “storia” economico-aziendale e dottrinale.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.

CUCCU F. (2019), L'intervento dello Stato nell'economia – cenni introduttivi, in *Partecipazioni pubbliche e governo societario*, Giappichelli, Torino.

COVA A. (2010), La riforma dello Statuto dell'IRI, in *JUS*.

DABROWSKI M. (2019), The Economic and Monetary Union: Its Past, Present and Future, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, *Scientific and Quality of Life Policies*, European Parliament, Lussemburgo.

DALLA BALLA F. (2023), Fare Stato ad ogni effetto: l'intervento di Cassa depositi e prestiti nel mercato, in *Munus*.

DEFENSE PRODUCTION ACT, 1950.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 27 gennaio 1962, n. 38.

DECRETO-LEGGE 15 marzo 2012, n. 21.

DECRETO-LEGGE 21 settembre 2019, n. 105.

DECRETO-LEGGE 8 aprile 2020, n. 23.

DISEGNO DI LEGGE (1971), Aumento del fondo di dotazione dell'EFIM.

DORIA M. (2017), *Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione*, in *Il Politico*.

DONATIVI V. (2019), *Golden powers. Profili di diritto societario*, Torino.

FERRARA R. (2013), *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 26, n. 81.

FRASCARELLI L. (2009), *Aiuti di Stato in esenzione: principali novità del regolamento generale della Commissione (CE) n. 800/2008*, in *QT – Quaderni di Tecnostruttura*.

GHELARDI B. (2015), *Evoluzione storico-giuridica delle società a partecipazione pubblica statale*, Università di Pisa.

GIANNINI M. S. (1958), *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle società*.

GIANNINI M. S. (1979), *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato.

GOLDSCHMIDT N. (2004), *Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism*, Walter Eucken Institut.

GUARNA ASSANTI E. – DI MARTINO G. (2022), *La Cassa Depositi e Prestiti quale asset strategico per lo sviluppo economico nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 2/2022.

JUDT T. (2005), *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londra.

JUHÁSZ R. – LANE N. J. – RODRIK D. (2023), *The New Economics of Industrial Policy*, NBER Working Paper 31538.

KEYNES J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*.

LEGGE 10 febbraio 1953, n. 136.

LIBERTINI M. (2019), *Il controllo antitrust delle concentrazioni e i “campioni” nazionali ed europei*.

LIBICI P. (2020), *L’illecito antitrust dopo la direttiva 2014/104/UE*, Università di Palermo.

LUISS SCHOOL OF GOVERNMENT (2023), *Supply Chain Security*, Working Paper.

MAES I. - PASOTTI I. (2022), *The legacy of Bretton Woods: Some reflections on Harold James's essay*, in *The Journal of European Economic History (JEEH)*, Associazione Bancaria Italiana, Roma, Vol. 51.

MAIER C. S. (1993), *The Making of “Pax Americana”: Formative Moments of United States Ascendancy*, *The Quest for Stability*, Oxford.

MARCONI F. (2022), *Golden power e geopolitica della protezione: primi orientamenti giurisprudenziali e futuri scenari*.

MAURO R. (2009), Il modello Olivetti. Tecnologia e cultura come assi dello sviluppo aziendale (1946-1960), Università Bocconi.

MAZZUCATO M. (2013), The Entrepreneurial State, Anthem Press.

MELLINATO G. (2015), I custodi dello sviluppo. Manager IRI e cultura del lavoro 1957-1973, in *Italia contemporanea*.

MILONE F. (2019), Storia della nascita dell'ENI, LUISS Guido Carli.

MONACO C. (2016), La riorganizzazione aziendale di Finmeccanica: dalla holding alla one company, LUISS Guido Carli.

MONTEDORO G. (2025), Il Golden power fra globalizzazione e deglobalizzazione negli orientamenti della Commissione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei giudici amministrativi, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*.

MOFFA C. (a cura di, 2006), Enrico Mattei. Contro l'arrembaggio al petrolio e al metano, Aracne, Roma.

MORREALE G. (2019), Mediobanca e il salvataggio Olivetti. Verbali delle riunioni e documenti di lavoro 1964-1966 , Archivio Storico Mediobanca.

NAUGHTON B. (2018), The Chinese Economy.

NAPOLITANO G. (2005), Le società “pubbliche” tra vecchie e nuove tipologie. Convegno Cesifin.

NUGNES F. (2004), “Regole di concorrenza e Costituzione europea”, in COLOMBINI G. – NUGNES F. (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa

NUVV (2023), La Resilienza delle “Global Supply Chain”: Semiconduttori e Materie Prime Critiche.

PARLAMENTO EUROPEO (2023), EU’s response to the US Inflation Reduction Act (IRA).

PERFETTI A. (2020), Supporto alle imprese europee in tempi di COVID-19, in *La Comunità internazionale*, 3/2020.

PIETRAROIA C. (2025), Il ruolo dello Stato nell’economia. Nuove prospettive e spunti di riflessione, in *De Justitia*.

PIPOLO A. (2022), Evoluzione della comunicazione in Italia: la RAI nel corso degli anni, LUISS Guido Carli.

PISAPIA A. (2013), Norme europee in materia di aiuti di Stato e applicazione del giudice nazionale, in *Questione giustizia*.

PONTAROLLO E. (1987), Le partecipazioni statali: dal risanamento a un nuovo sviluppo, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1987.

PORTER M. E. (1991), Il vantaggio competitivo delle nazioni, Mondadori, Milano.

PRIMO BILANCIO D'ESERCIZIO STET, 1934.

PUBLICATION OFFICE OF THE EUROPEAN UNION (2025), The future of European competitiveness, Bruxelles.

RADIOCORRIERE TV (1954), n. 1.

REGOLAMENTO (CE) n. 139/2004.

REGOLAMENTO (UE) 2019/452.

REGOLAMENTO (UE) 2023/1781 (European Chips Act).

REGOLAMENTO (UE) 2024/1252 (Critical Raw Materials Act)

REGOLAMENTO (UE) 2024/1735 (Net-Zero Industry Act)

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2023/2882.

RICCIARDI A. – PASTORE P. – RUSSO A. – TOMMASO S. (2015), Strategie di back-reshoring in Italia: vantaggi competitivi per le aziende, opportunità di sviluppo per il Paese, in *IPE Working Paper*, n. 5, Istituto per ricerche ed attività educative (IPE).

RISTAGNO V. (1955), L'Istituto per la Ricostruzione Industriale. Progetti di riordinamento, UTET, Torino.

SCARCHILLO G. (2018), Privatizzazioni e settori strategici. L'equilibrio tra interessi statali e investimenti stranieri nel diritto comparato. Torino.

SCIPIONE L. (2010), La “golden share” nella giurisprudenza comunitaria: critica e contraddizioni di una roccaforte inespugnabile, in *Diritto societario*.

SENATO DELLA REPUBBLICA (2024), Relazione concernente l'attività svolta sulla base dei poteri speciali sugli assetti societari, Doc. LXV n. 3.

SODO MIGLIORI C. (2023), L'evoluzione della golden share e l'utilizzo del golden power per i settori strategici, in *Cammino Diritto*.

SOMMA A. (2009), L'economia sociale di mercato. Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato, in *Biblioteca della libertà*.

STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI PER L'ANNO FINANZIARIO 1973.

TANZI A. M. (2022), La transizione ecologica nel commercio internazionale, Università di Bologna.

TOOZE A. (2018), Crashed: How a decade of financial crises changed the world. New York, Viking.

TRATTATO DI MAASTRICHT, 1992.

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA.

TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

TRIA P. (2015), Il ruolo dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale nell'economia italiana, LUISS Guido Carli.

UNCTAD (2025), On the Brink. Trade, Finance and the Reshaping of the Global Economy, New York.

UNITED STATES CONGRESS (1950), Defense Production Act of 1950.

UNITED STATES CONGRESS (2009), American Recovery and Reinvestment Act.

UNITED STATES CONGRESS (2022), CHIPS and Science Act.

UNITED STATES CONGRESS (2022), Inflation Reduction Act.

UNIVERSITÀ DI PADOVA (2022), *Reshoring e catene globali del valore durante e dopo la pandemia*.

WADE R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Londra.

WILLIAMSON J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*.

WILLIAMSON J. (2007), *A Short History of the Washington Consensus*.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2024), *Trade Policy Review – China, 2024*.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2025), *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WT/DS544, Panel Reports 2022/2023*.

WÜBBEKE J. – MEISSNER M. – ZENGLEIN M. J. – IVES J. – CONRAD B. (2016), *Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, *MERICs Papers on China*, No. 2, Mercator Institute for China Studies (MERICS), Berlino

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia, 21 febbraio 1973, C-6/72, *Europemballage Corporation e Continental Can*.

Corte di giustizia, 14 febbraio 1978, C-27/76, *United Brands Company e United Brands Continental BV c. Commissione*.

Corte di giustizia, 13 febbraio 1979, C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG c. Commissione*.

Corte di giustizia, 15 marzo 1994, C-387/93, *Banco Exterior de España SA*.

Corte di giustizia, 23 maggio 2000, C-58/99, *Commissione c. Italia*.

Corte di giustizia, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswig AG*.

Corte di giustizia, 20 settembre 2001, C-453/99, *Courage Ltd c. Crehan*.

Corte di giustizia, 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH*.

Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-367/98, *Commissione c. Portogallo*.

Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-482/99, *Commissione c. Francia*.

Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99, *Commissione c. Regno del Belgio*.

Corte di giustizia, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*.

Corte di giustizia, 3 marzo 2005, C-172/03, *Heiser*.

Tribunale, 25 ottobre 2002, T-80/02, *Tetra Laval BV c. Commissione*.

Tribunale, 14 dicembre 2005, T-210/01, *General Electric Company c. Commissione (GE/Honeywell)*.

Corte di giustizia, 14 gennaio 2015, C-518/13, *Eventech Ltd*.

Corte di giustizia, 6 settembre 2017, C-413/14, *Intel Corporation Inc. c. Commissione*.

Corte di giustizia, 13 luglio 2023, C-376/20 P, *Commissione c. CK Telecoms UK Investments Ltd*.

