



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

Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità

di Giovanni Luchena
Professore ordinario di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Bari Aldo Moro



Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*

di Giovanni Luchena

Professore ordinario di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Abstract [It]: Il *paper* sviluppa il tema della programmazione economica europea quale elemento distintivo delle misure predisposte per fronteggiare la crisi e per preparare allo sviluppo economico. Si tratta di una inversione di tendenza rispetto al passato o soltanto una situazione di temporanea flessibilizzazione delle regole a presidio dell'economia di mercato? Un impulso particolare è stato dato alle politiche per l'innovazione, anche nell'ambito del *Recovery plan*, anche se permangono le condizionalità. La direttrice sembra essere quella di un approccio alle politiche per lo sviluppo economico grazie al connubio Unione europea-Stati secondo lo schema multilivello, un approccio che, però, andrà testato alla luce delle modalità applicative delle norme di riferimento.

Abstract [En]: The paper deals with the European economic planning as a distinctive element of the measures prepared to face the crisis and to prepare for economic development. Is this a reversal of the trend compared to the past or is it just a situation of temporary flexibility of the rules governing the market economy? A particular impetus has been given to innovation policies, also in the context of the Recovery plan. The guideline seems to be that of a renewed approach to policies for economic development thanks to the compact realized by the European Union and the States, according to the multilevel scheme.

Parole chiave: programmazione multilivello; *Recovery plan*; costituzione economica; ricerca, sviluppo e innovazione; *Developmental State*

Keywords: multilevel programming; Recovery plan; economic constitution; research, development and innovation; Developmental State

Sommario: **1.** Gli effetti della crisi pandemica sull'economia. Misure di sostegno temporaneo e programmazione del rilancio. **2.** Le crisi come crocevia delle riforme. L'approccio finalistico dello schema multilivello. Rilancio e condizionalità: strumenti di controllo e di monitoraggio. **3.** Oltre l'austerità. Una nuova stagione di investimenti. **4.** Il "nuovo" ruolo dello Stato nell'economia e l'obiettivo costituzionale dell'innovazione tecnologica. **5.** *Petitio principii* o base costruttiva del *Developmental State*? **6.** Programmazione a trazione europea. Investimenti pubblici e co-programmazione. Considerazioni conclusive.

1. Gli effetti della crisi pandemica sull'economia. Misure di sostegno temporaneo e programmazione del rilancio

L'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del covid-19 ha provocato pesanti ripercussioni sull'economia europea e globale ed ha innescato un processo di trasformazione/ricomposizione delle dinamiche istituzionali nel governo dell'economia. Gli Stati europei sono stati chiamati ad affrontare un

* Articolo sottoposto a referaggio.

comune destino economico¹ e politico-sociale² che li ha obbligati a porre mano alla loro legislazione economica (anche, in taluni casi, in maniera assai incisiva³, giustificata dalla eccezionalità della situazione⁴ e, dunque, sostanzialmente non incidente sul modello economico europeo⁵), ad introdurre nuove norme in una pluralità di settori (perlopiù con finalità di semplificazione delle procedure, in altri casi di riforma strutturale) e a modellare la *governance* dell'economia in funzione della situazione eccezionale: si tratta di un evento di portata straordinaria che, com'è accaduto in altri momenti di crisi, potrebbe accelerare i processi di riforma di taluni istituti e politiche dell'Unione che hanno frenato il processo d'integrazione e dato avvio alla stagione del sovranismo⁶, del governo dell'economia per il tramite di «nuove geometrie» (Fiscal compact e MES) e di «*consituencies* di Stati membri fondate solo talvolta sul fattore geografico» (blocco degli Stati di Visegrad)⁷.

Alla grave minaccia per la salute pubblica si è associato uno *shock* economico senza precedenti⁸; le misure intraprese da parte sia dell'Unione europea sia degli Stati membri hanno riguardato le politiche monetarie

¹ Comunicazione della Commissione, *Coordinated economic response to the Covid-19 Outbreak*, (2020) 112 final; Comunicazione 2020/C 91 I/01. Sul punto, v. le riflessioni svolte da F. CAPRIGLIONE, *La finanza Ue al tempo del coronavirus*, in *Riv. trim. dir. dell'econ.*, n. 1, 2020, 1 ss.

² B. RUSSO, *Le nuove opportunità d'impiego dei fondi strutturali nella risposta alla crisi sanitaria ed economica attuale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, 460.

³ A. NAPOLITANO, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia alla estensione dei c.d. golden powers*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1° luglio 2020.

⁴ F. CAPRIGLIONE, *La finanza Ue al tempo del Coronavirus*, in www.apertacontrada.it, 31 marzo 2020.

⁵ G. LUCHENA, *Il c.d. decreto liquidità è una minaccia per il liberismo? Brevi note sul "nuovo" golden power*, in www.dirittifondamentali.it, 1° maggio 2020.

⁶ F. CAPRIGLIONE, *L'UE alla ricerca di nuovi equilibri tra armonizzazione normativa, convergenza economica e sovranismi*, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, 157 ss.; Y. MÉNY, *Sovranismi, europeizzazione e globalizzazione*, ivi, 193 ss.; G. DI GASPARE, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'Eurozona*, ivi, 201 ss.; A. RASULOV, *Introduction: The Discipline of International Economic Law at a Crossroads*, in J.D. HASKELL, A. RASULOV (eds.), *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, *European Yearbook of International Economic Law*, Special Issue, 2020, 1 ss.; R. FEDERICO, *Turbulences Ahead: nazionalismo economico o legittima tutela dell'economia nazionale negli aiuti di Stato al trasporto aereo?*, in www.rivistaeurojus.it, n. 2, 2021, 166 ss.

⁷ M.L. TUFANO, *Considerazioni introduttive. Oltre il sovranismo: ripensare il rapporto tra Istituzioni e Stati per una nuova idea di sovranazionalità*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, Bari, 2021, 9.

⁸ G. GALLI, G. GOTTARDO, *Perché l'intensità della crisi economica è tanto diversa fra Paesi simili?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 10 settembre 2020; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, 2.

e di vigilanza bancaria⁹, ma anche e soprattutto quelle economiche e fiscali¹⁰; le organizzazioni multilaterali hanno avviato strategie di contrasto della crisi e di rilancio a livello globale consapevoli anch'esse della necessità di dare impulso ad una nuova stagione della globalizzazione economica¹¹.

Nella prima fase sono state adottate misure di contenimento della crisi (*bonus*, aiuti al funzionamento delle imprese, iniezione di capitali, protezione degli *asset* strategici nazionali¹², sostegni economici di varia natura – poi riproposti in forme diverse anche in momenti successivi), nella seconda sono state concepite le linee d'indirizzo per innestare la ripresa duratura dell'economia (programmazione degli investimenti in settori specifici individuati dalla Commissione, finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, interventi da parte della BCE con noto programma denominato PEEP¹³), nella terza, è stata avviata la strategia vera e propria per il rilancio dell'economia per il tramite di un'inedita quanto coraggiosa iniziativa europea concernente la co-programmazione Unione europea-Stati a finalità prevalentemente

⁹ Programma di sostegno dell'economia per assorbire lo *shock* per il tramite del *Pandemic emergency purchase programme* (PEEP) adottato con lo scopo di ridurre i costi di finanziamento e di incrementare i flussi di credito quale integrazione dei programmi di acquisto previsti sin dal 2014; mantenimento dei tassi di interesse su livelli molto bassi; sostegno al credito per le famiglie e le imprese; sostegno in favore delle banche solvibili a superare eventuali difficoltà di carattere temporaneo e aumento della capacità di finanziamento delle banche (minore rigidità sul mantenimento delle quote di riserva, flessibilità per le tempistiche, le scadenze e le procedure di vigilanza). In argomento, A. BROZZETTI, *La risposta dell'Europa al covid-19: un excursus sull'operato delle istituzioni politiche e delle autorità creditizia (con un cenno ai rischi sulla "safety net" di sistema)*, in www.rivistaianus.it, 28 maggio 2020; M. LEONE, *La "reazione" della Banca centrale europea e dell'eurosistema alla pandemia covid-19*, in www.thefederalist.eu, n. 1-2, 2020, 47 ss.; A. PORTA, *La politica monetaria della BCE dopo la pandemia: i principali interventi e in problemi aperti*, in *Bancaria*, n. 5, 2021; A. AGRESTI, *La politica monetaria della BCE nell'emergenza Covid-19*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.*, 121 ss.; G. ROTONDO, *Misure non convenzionali di politica monetaria e intervento straordinario della Banca centrale europea durante l'emergenza pandemica*, *ivi*, 129 ss.; P. ROSSI, *La sfida della gestione (condivisa o autogestita?) degli effetti tossici del Covid.19 sul sistema bancario europeo e nazionale*, *ivi*, 193 ss.; U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI, *L'onda lunga della pandemia e l'esigenza di una gestione "sociale" delle sofferenze bancarie*, *ivi*, 211 ss.; R. CALDERAZZI, *Le Linee guida EBA sulla concessione e monitoraggio del credito*, *ivi*, 221 ss.; A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery fund*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 4.

¹⁰ A. BAGLIONI, *Coronavirus e crisi economica: la risposta europea*, in www.lavoce.info, 20 ottobre 2020; E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, in www.giustiziasieme.it, 17 aprile 2020; E. BANI, F. DI PORTO, *"Castello" Covid.19: i destini incrociati di aiuti fi Stato e concorrenza*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.*, 371 ss.; G. LUCHENA, *La natura euro-statale degli interventi per uscire dalla crisi*, *ivi*, 381 ss.; M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Next Generation EU: l'impresa pubblica come strumento giuridico per un intervento pubblico strategico*, *ivi*, 413 ss.; F. ZATTI, *La governance dell'intervento nell'economia per l'utilizzo del recovery fund*, *ivi*, 451 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in AA.VV., *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in www.rivista.eurojus.it, numero speciale, 2020, 77 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, *cit.*, 11 ss.; M.L. TUFANO, *op. cit.*, 16.

¹¹ F. BOTTI, *Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale. Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia*, in www.iai.it, 23 luglio 2020; E. BARONCINI, *Covid-19 e commercio internazionale: una nuova governance sugli healthcare products*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 3, 2020, 539 ss.

¹² B. RAGANELLI, *La difesa degli interessi strategici in temi di crisi: a golden-route for a back off?*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.*, 421 ss.; F. ANNUNZIATA, A. SACCO GINEVRI, C. SAN MAURO, *I golden powers fra Stato e mercato*, *ivi*, 433 ss.

¹³ M. ORTINO, *Il Programma PEEP della BCE e il divieto di finanziamento monetario*, U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.*, 151 ss.;

solidaristiche¹⁴. Una quarta fase, appena cominciata, riguarda la regolamentazione e l'attuazione delle misure di sostegno previste dai vari programmi finanziari: fase più complessa perché richiede, tra l'altro, efficienza ed efficacia delle amministrazioni attuatrici e significative riforme istituzionali secondo le indicazioni, Paese per Paese, tracciate dalla Commissione. Si tratta di un'inedita forma di armonizzazione, per dir così, necessitata: un impulso riformatore “dettato” dall'Unione europea funzionalizzato all'ottenimento e alla corretta gestione delle provvidenze finanziarie a valere sul bilancio dell'Unione. Tale passaggio ordinamentale interessa e riguarda pressoché tutti livelli di governo, impegnati a realizzare un'imponente stagione riformatrice su più versanti: una sorta di lavoro a cerchi concentrici, cioè livello per livello, strumentale all'avvio della fase programmatoria e alla gestione della medesima.

Gli effetti della crisi si sono manifestati con il calo della produzione, con l'aumento dei disoccupati, con la caduta della domanda e con il deterioramento delle condizioni dei mercati finanziari¹⁵. La riduzione del PIL stimata dai vari organismi internazionali¹⁶ ha da subito indicato il profilarsi di una recessione su scala globale: i programmi d'intervento predisposti dalla Commissione sono stati formulati e rimodulati¹⁷ alla luce degli effetti plurimi via via manifestatisi, le organizzazioni economiche internazionali hanno provato a porre le premesse del recupero del multilateralismo commerciale messo alla stretta dall'interruzione dei canali comunicativi e distributivi tradizionali¹⁸ (al contrario, è esploso il mercato delle piattaforme¹⁹), l'austerità di bilancio è stata momentaneamente accantonata grazie all'attivazione della c.d. *escape clause* del patto di stabilità e crescita²⁰ (v. c.d. *six pack*²¹) per dare spazio a politiche espansive appunto per rilanciare

¹⁴ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nella Carta*, in www.aisdue.eu, 17 dicembre 2020; A. ROMA, *La lezione di Next Generation Eu e l'importanza della solidarietà nell'Ue*, in www.iai.it, 9 maggio 2021; U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, 93.

¹⁵ BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, maggio 2020.

¹⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook Update*, June 2020.

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Summer economic forecast*, luglio 2020.

¹⁸ Le previsioni dell'Organizzazione mondiale del commercio, pubblicate nel mese di aprile del 2020, hanno stimato una riduzione degli affari dal 13 al 32 per cento per il 2020. Stime che, in realtà, si sono rivelate pessimistiche dato che il volume dei traffici commerciali mondiali è diminuito “solo” del 9,2 per cento con un rimbalzo del 7,2 per cento nel 2021. Per il 2020, in realtà, il Fondo monetario internazionale stimava perdite più cospicue, pari al 10,4 per cento. Ciò che è certo che il commercio mondiale ai livelli pre-covid solo a partire dal 2022: v. S.J. EVENETT, R. BALDWIN, *Introduction. Revitalizing multilateral trade cooperation: Why?, Why Now? And How?*, in EVENETT, R. BALDWIN (eds.), *Revitalizing Multilateralism. Pragmatic Ideas for the new WTO Director-General*, London, 2020, 12.

¹⁹ Sulla disciplina giuridica delle piattaforme, v., per tutti, A. CANEPA, *I mercanti dell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020, in part. 131 ss. Viene in rilievo la prospettiva regolatoria concernente la trasparenza delle «condizioni contrattuali» delle «condizioni generali» e dei «parametri utilizzati nei sistemi di intelligenza artificiale per la influenzare la scelta degli utenti, il peso specifico di questi parametri nella decisione e degli obblighi *ex ante* nei confronti delle grandi piattaforme che un ruolo di *gatekeeper*» (p. 136).

²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola generale di salvaguardia del patto di stabilità e crescita, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM /2020/123 final.

²¹ Art. 5, §1, art. 6, §3, art. 9, §1, art. 10, §3, del regolamento (CE) n. 1466 del 1997; art. 3, §5, art. 5, §2, del regolamento (CE) n. 1467 del 1997.

l'economia per il tramite di un massiccio intervento pubblico in chiave programmatica e imprenditoriale²².

2. Le crisi come crocevia delle riforme. L'approccio finalistico dello schema multilivello. Rilancio e condizionalità: strumenti di controllo e monitoraggio

La storia "costituzionale" dell'Unione europea e il processo dell'integrazione economica²³ hanno reso evidente che un elemento comune a tutte le crisi è l'impossibilità, per gli Stati, di venir fuori autonomamente da situazioni di difficoltà²⁴: per tale ragione, anche in questa crisi, essi sono stati «costretti a cooperare»²⁵ – mai come questa volta tale linea è stata seguita, anche con strumenti nuovi, seppure tenendo fede all'impianto giuridico-economico originario – innestando, tuttavia, in alcuni casi (soprattutto nella fase in cui le istituzioni sovranazionali hanno avviato le "trattative" sulle modalità di finanziamento degli interventi), meccanismi competitivi all'esito dei quali, invariabilmente, ha prevalso una posizione a scapito di un'altra (come dimostra il confronto svoltosi a livello sovranazionale e intergovernativo sulle modalità operative di gestione e di controllo dei finanziamenti per la ripresa). A maggior ragione in presenza di una crisi economica come quella determinata dalla pandemia: a soffrire è stata l'economia reale e, in particolari, i soggetti vulnerabili²⁶; a versare in gravi difficoltà sono stati i sistemi sanitari di molti Paesi d'Europa – sistemi differenziati, non armonizzati²⁷ e *impattati* dalle regole della concorrenza²⁸.

La crisi in atto è, dunque, rispetto a quella precedente, quella che potrebbe favorire una svolta per l'Unione europea se saprà cogliere l'occasione di ribaltare la prospettiva dell'ortodossia liberista consistente nel ridurre l'inclusione sociale a inclusione nel mercato²⁹. Un'occasione che gli Stati non dovranno perdere perché, paradossalmente, questa crisi potrà restituire loro una centralità che sembrava essere stata soppiantata dalle dinamiche determinate dall'integrazione monetaria, economica e di bilancio. Magari recuperando o rafforzando metodi e procedure che, in qualche caso, hanno già mostrato buona

²² La chiave di lettura è la teorica del *Development State*, di cui si dirà *infra*.

²³ P. BILANCIA, *The European Constitutional Process: a New Step*, in EAD. (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2020, 1 ss.; F. GABRIELE, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, Bari, 2008.

²⁴ C. MALINCONICO, *Procedere nell'integrazione europea è l'unica via per garantire stabilità e prosperità agli Stati membri*, in M.L. TUFANO, *Considerazioni introduttive. Oltre il sovranismo: ripensare il rapporto tra Istituzioni e Stati per una nuova idea di sovranazionalità*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, 25.

²⁵ S. CASSESE, *L'Unione europea: un ordine giuridico oltre lo Stato*, in *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, 121.

²⁶ Su cui, di recente, P. CORRIAS, E. PIRAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nell'economia, nel diritto e nelle istituzioni*, Napoli, 2021.

²⁷ N. FIEDZIVK, *Towards decentralization of State control: the case of services of general economic interest*, in *World competition*, 2013, 387 ss.

²⁸ W. SAUTER, *The impact of EU competition law in national healthcare system*, in *European Law Review*, 2013, 457 ss.

²⁹ A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari 2021, 32, *passim*.

prova nel corso del tempo come, ad esempio, l'approccio multilivello, rivelatosi assai proficuo nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali, strumento fondamentale della coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 3, §3, del TUE.

Lo schema istituzionale multilivello³⁰ si fonda su un rapporto cooperativo e finalistico e, allo stesso tempo, concentrico: istituzioni statali e sovranazionali che, sotto il coordinamento europeo, formulano e realizzano iniziative di sviluppo economico dando vita ad una *governance* policentrica a direzione europea. Il livello istituzionale sovranazionale promuove e coordina le iniziative, i livelli di governo nazionali e sub-nazionali, a loro volta, forniscono il loro contributo sia programmatico sia organizzatorio (in parte da riformare al fine di garantire la buona riuscita della programmazione nell'interesse sia europeo sia interno), il monitoraggio è condiviso, il controllo contabile e finanziario stabilmente collocato al piano sovranazionale.

Interconnessioni e procedimentalizzazione funzionalizzata costituiscono l'essenza della programmazione: a livello interno, ad esempio, il d. l. n. 59 del 2021³¹, che istituisce il fondo complementare al piano nazionale di ripresa e resilienza approvato dal Governo il 30 aprile 2021, stabilisce che al suddetto fondo si applicano le procedure di semplificazione e di accelerazione previste per il Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR). Per realizzare compiutamente il Piano, il Governo ha previsto di riformare la pubblica Amministrazione in termini di eliminazione di taluni vincoli burocratici al fine di rendere più rapida l'azione amministrativa, condizione necessaria per poter utilizzare appieno i fondi provenienti dal *Next generation EU*. Con il decreto-legge sopra citato si pone in essere un controllo centralizzato assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze – in particolare, alla Ragioneria generale dello Stato – che svolgerà funzioni di contatto con la Commissione e si istituisce una Cabina di regia presso la Presidenza del consiglio dei ministri con compiti di monitoraggio del Piano, di rafforzamento del partenariato economico, sociale e territoriale e si dispone l'attivazione dei poteri sostitutivi nonché le modifiche di carattere normativo per implementare le misure previste dal PNRR³². Anche sul piano della verifica dei dati, emerge il profilo multilivello consistente nell'utilizzo del sistema informativo ReGiS previsto dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 1043)³³, che consente la

³⁰ Sulla teorica del *multilevel system*, nei suoi diversi risvolti, P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; P. BILANCIA, *Le nuove frontiere nella tutela multilivello dei diritti*, in *Rivista Aic*, 16 maggio 2006; P. BILANCIA, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, 3 ss.; P. BILANCIA, *Perché una governance europea*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BILA/BILANCIA_Relazione-Bari_29-30_04_09.pdf; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2014.

³¹ *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano di riforma di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*.

³² Art. 1, commi 6 e 7, d.l. n. 59 del 2021.

³³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

verifica dei dati, funzionale allo svolgimento del monitoraggio da parte della Commissione alla luce di quanto previsto del dispositivo di attuazione del Piano³⁴. L'unitarietà del sistema di monitoraggio permette di effettuare un controllo coordinato e diffuso: infatti, tutte le informazioni concernenti gli investimenti per la crescita, compresi quelli rivenienti dai fondi strutturali e dal fondo di sviluppo e di coesione nazionale convergono in un unico "contenitore" così da rendere sotto costante attenzione lo stato di avanzamento e il controllo sui profili procedurali di tutti gli enti coinvolti. Tale flusso di dati risulta essere fondamentale al fine di evitare le frodi: Commissione, Ufficio europeo per la lotta antifrode, Corte di conti e Procura europea³⁵ avranno modo di effettuare verifiche sul buon andamento dell'intero programma. Un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze determinerà, per ciascun intervento o programma, gli obiettivi iniziali, intermedi e finali per quel che concerne il cronoprogramma finanziario alla luce degli impegni assunti con la Commissione sulla capacità di spesa dei fondi del Piano. Nel PNRR uno spazio assai significato, infatti, è dedicato alla riforma della pubblica Amministrazione in base alla quale la Commissione potrà apprezzare il livello della spesa, anch'esso decisivo per ottenere il riconoscimento delle spese richieste dal nostro Paese. Le disposizioni *de quibus* ineriscono, fra l'altro, al più generale obbligo statale di tutela gli interessi dell'Unione: il regolamento (UE, Euratom) n. 2092 del 2020³⁶, infatti, è stato approvato in previsione dell'assegnazione delle risorse destinate al sostegno della ripresa economica³⁷ a valere sul bilancio comune, ai fini del rispetto del principio della sana gestione finanziaria (art. 317, del TFUE). Stato di diritto e interessi finanziari (c.d. condizionalità negativa³⁸) dell'Unione sono posti sul medesimo piano in quanto considerati essenziali non soltanto per i cittadini europei ma anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il corretto funzionamento del mercato interno. Tale circostanza indica come il presupposto dell'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti costituisca la base per non compromettere la corretta esecuzione del bilancio dell'Unione³⁹. Del resto, l'ampia nozione di interessi

³⁴ Art. 29, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

³⁵ Art. 22, §2, lett. c), regolamento n. 241 del 2021.

³⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

³⁷ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa economica dopo la crisi COVID-19.

³⁸ M.L. TUFANO, *op. cit.*, 18.

³⁹ È stato sottolineato al riguardo come l'associazione tra Stato diritto e interessi finanziari rischia di stravolgere il senso delle norme che fanno riferimento ai valori e agli obiettivi dell'Unione, con particolare riferimento al sistema sanzionatorio. In altre parole, «la violazione dello Stato di diritto e dei valori sui quali si fonda l'UE *ex art.* TUE avrebbe potuto essere condannata, in quanto tale, semplicemente applicando le sanzioni previste dal successivo art. 7 TUE». Al contrario, nelle disposizioni contenute nel regolamento in esame «la tutela dello Stato di diritto è stata funzionalizzata alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'Unione». In tal modo, sembra che entrambi gli elementi citati debbano essere compresenti affinché sia attivato il procedimento sanzionatorio. Inoltre, potrebbe essere persino *aggirato* il principio dello Stato di diritto se si fa leva sull'art. 4, §2, TUE che «sancisce l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale», con la conseguenza che, se l'autoritarismo caratterizza

finanziari dell'Unione – che non coincide con quella di entrate ed uscite del bilancio ma assume una valenza ben più ampia – implica la riconducibilità dei medesimi come funzionali alla realizzazione degli obiettivi dell'ordinamento eurounitario⁴⁰, nel caso di specie garantire che le risorse del bilancio siano spese in modo appropriato e che gli interessi finanziari dell'Ue siano adeguatamente protetti (ad esempio: lotta contro le frodi)⁴¹. La condizionalità prevista dal regolamento n. 2092 del 2020 può essere considerata come un obbligo a carattere generale che riguarda ed interessa la responsabilità statale verso l'Unione e verso gli altri Stati membri, in quanto ontologicamente connesso alla condivisione di principi e valori comuni: le modalità inserite nel PNRR costituiscono un elemento di valutazione significativo nel procedimento di approvazione della programmazione statale degli interventi.

3. Oltre l'austerità. Una nuova stagione di investimenti

La prima delle crisi dell'inizio del secolo ha contribuito all'«oggettivo affievolimento delle competenze statali nel governo dell'economia e nella determinazione dell'indirizzo economico»⁴² soprattutto in riferimento all'irrigidimento delle regole di bilancio⁴³: un percorso che certo aveva preso il suo avvio in anni precedenti ma che, in quella fase, ha visto un importante processo di accelerazione. Nel corso della crisi precedente, del resto, l'Unione europea ha manifestato un atteggiamento oltranzista nel perseguire politiche *conservatoriste*, soprattutto dinanzi alle istanze provenienti dai Paesi che versavano in più evidenti difficoltà finanziarie, i quali, invece, avrebbero necessitato di misure di “accompagnamento” alla crescita con politiche di sostegno economico⁴⁴. Sulla base della norma di cui all'art. 122, §2, del TFUE sono stati predisposti interventi come disciplinati dal regolamento del Consiglio n. 407 del 2010⁴⁵. Strumenti

l'identità nazionale di uno Stato membro ad esso non potrà essere applicata alcuna sanzione, in spregio al principio democratico e a tutti gli altri principi consustanziali alla locuzione “Stato di diritto”»: così, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., 33. Sul contenuto della clausola identitaria, v. J. DE ZWAAN, *The European Union and the Rule of Law: A new instrument*, in *Netherlands Helsinki Committee*, 22 December 2020, disponibile online al sito www.nh.nl. E. TRIGGIANI, *L'integrazione fra deficit democratico e di sovranità. Riflessioni alla luce della pandemia*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, 79 ss.

⁴⁰ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, 16.

⁴¹ L'Italia si è conformata alla c.d. direttiva PIF, direttiva (Ue) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, con il d. lgs. 14 luglio 2020, n. 75 (intervenendo sul codice penale, sulle norme in materia di evasione fiscale ed elusione dei diritti doganali) e, in attuazione della legge di delegazione europea del 2018, con il d. lgs. 2 febbraio 2021, n. 9 (istituzione della Procura europea).

⁴² P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019, 25 ottobre 2019, 14.

⁴³ F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, 128 ss.

⁴⁴ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi sugli ordinamenti nazionali”*, in *Federalismi.it*, 5 dicembre 2012; M. PICCHI, *La delegittimazione dell'Unione europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2014; P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la società*, Padova, 2015, 98 ss.; J.P. FITOUSSI, *Rischiamo il disastro; la Merkel poteva evitarlo se voleva salvare l'Ue*, in *Repubblica*, 1° luglio, 2015; G. BRONZINI, *Le misure di austerità e la giurisprudenza multilivello. Verso lo scollamento tra protezione europea e protezione interna?*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2015; F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2019.

⁴⁵ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi sugli ordinamenti nazionali”*, cit., 3.

eccezionali come il Meccanismo europeo di stabilità (adottato, com'è noto, in forma intergovernativa tanto da far ritenere che la sua istituzione abbia rappresentato il fallimento del diritto dell'Unione⁴⁶) hanno aiutato taluni Paesi, ma con pesanti ripercussioni sociali ed economiche ancora tangibili (come, ad esempio, in Grecia la quale, per effetto delle condizionalità è ancora oggi costretta a ripianare le perdite relativamente a taluni suoi *asset* strategici)⁴⁷.

L'austerità in materia di finanza pubblica, dunque, ha posto taluni Stati dinanzi a situazioni di estrema criticità, anche, talvolta, con un irrigidimento cieco dinanzi alle oggettive difficoltà di natura sociale: una cecità, che ha contribuito a rendere congiunture già pesanti ancora più insostenibili, testimoniata dalla professione di fede verso la regola del «tre e sessanta», che postula, da un lato, la tesi in base alla quale disavanzi troppo consistenti rallentano l'economia e scoraggiano gli investimenti (non «tenere ferma» la barra al di sotto del tre per cento significa coinvolgere gli altri Paesi ingenerando inflazione a livello europeo), dall'altro, la necessità di tenere sotto controllo il debito al fine di non rallentare la crescita. Secondo questo orientamento, le «colpe» di un Paese scaricherebbero sugli altri costi assai elevati. A tale riguardo, è stato autorevolmente sostenuto come, nel primo caso, l'economia in recessione non possa conoscere la ripresa con politiche recessive; nel secondo, i «fatti evidenziano una bassa correlazione tra debito e crescita»; anzi, il «nesso di causa-effetto è di segno opposto: i Paesi colpiti da uno *shock* negativo (come un crollo della domanda delle loro risorse naturali o una guerra) crescono più lentamente e si ritrovano più indebitati». Inoltre, determinati fattori possono anche condurre ad una situazione per cui può verificarsi un rallentamento della crescita e, contemporaneamente, a un aumento del debito⁴⁸. Per tale ragione, gli investimenti devono produrre rendimenti superiori al costo del capitale, come avviene nel caso degli investimenti di lungo periodo («capitali pazienti»⁴⁹), come quelli indirizzati all'innovazione tecnologica, alla ricerca, alle infrastrutture, all'istruzione e alla tutela della salute.

La visione del Patto di stabilità e crescita ha inibito la politica degli investimenti pubblici, amputando anche le prospettive di produttività e di miglioramento delle condizioni di vita per il futuro. Gli investimenti pubblici in Europa ammontavano, nel 2006, al 22,5 per cento del PIL contro il 26,7 per cento delle economie emergenti e dei Paesi in via di sviluppo⁵⁰. Gli scarsi investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica hanno acuito il ritardo di sviluppo, al contrario di quanto è avvenuto (e avviene) negli Stati Uniti dove, benché si propugni l'idea dell'autodeterminazione del privato, i *venture capitalists*

⁴⁶ M.F. CUCCHIARA, *Fiscal compact e Meccanismo europeo di stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Dir. Un. Eur.*, n. 1, 2015, par. 5.

⁴⁷ F. CAPRIGLIONE, A. SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Padova, 2015, 237 ss.

⁴⁸ J.E. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, 2020, 36-37.

⁴⁹ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, n.e. 2020, XVII.

⁵⁰ J.E. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, 2020, 122.

hanno potuto beneficiare delle sovvenzioni statali, com'è avvenuto nei settori di *internet*, delle biotecnologie e delle nanotecnologie⁵¹. Aumentare, dunque, gli investimenti in infrastrutture, ricerca e innovazione tecnologica costituisce un elemento fondamentale della sfida dell'Unione europea, se vorrà invertire la rotta finora seguita. In effetti, la mole di risorse destinate dal *Next generation Eu* sarà indirizzata verso una serie di infrastrutture – fermo restando il rispetto delle regole in materia di aiuti di Stato⁵² – che dovrebbero consegnare al Paese un nuovo assetto. In definitiva, si tratta di impostare il paradigma per lo sviluppo in termini di «pianificazione degli investimenti» in funzione di stimolo al raggiungimento della piena occupazione⁵³. Un contributo fondamentale per conseguire questo obiettivo è l'azione di sostegno promossa dalle banche pubbliche per lo sviluppo come, ad esempio, la Banca mondiale (un tempo critica nei confronti delle banche di sviluppo nazionali⁵⁴) e le varie banche regionali come la Banca africana di sviluppo o la banca interamericana di sviluppo.

La Banca europea per gli investimenti, ad esempio, ha istituito un fondo paneuropeo (denominato Fondo europeo di garanzia, finanziato con contributi degli Stati membri) quale scudo di protezione per imprese colpite dalla crisi determinata dall'emergenza Covid-19. Si tratta di una dotazione di 24,4 miliardi di euro, dai quali ci si aspetta la mobilitazione di circa 200 milioni di euro di finanziamenti addizionali. Detto fondo, dopo aver superato il vaglio della Commissione in ordine alla compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato, è ora quasi a metà della sua capacità di spesa. Uno strumento assai innovativo è quello dell'emissione di obbligazioni digitali su una *blockchain* pubblica promosso proprio dalla BEI. Inoltre, paesi come la Croazia, la Svezia (sostegno alle piccole e medie imprese), la Finlandia (investimenti in innovazione) e la Spagna (sostegno alle imprese in forte crescita) hanno ottenuto finanziamenti a valere sul sopra citato Fondo europeo di garanzia. Infine, la BEI è molto impegnata a realizzare investimenti per l'economia verde come dimostrano i progetti di sostegno per la promozione di investimenti per l'energia solare, per combattere il cambiamento climatico e per promuovere la c.d. finanza verde⁵⁵.

4. Il “nuovo” ruolo dello Stato nell'economia e l'obiettivo costituzionale dell'innovazione tecnologica

Un orientamento differente rispetto alle politiche di austerità finanziaria derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita emerge dall'impostazione, sebbene eccezionale, di finanza pubblica adottata al tempo presente, anche se va ricordato come si tratti, in realtà, di una sospensione che consente

⁵¹ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, cit., 3 ss.

⁵² G. LUCHENA, *I vincoli all'esercizio della sovranità economica statale per il tramite del controllo degli aiuti pubblici alle imprese. Prime osservazioni*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 28 dicembre 2018, 6 ss.

⁵³ J.E. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea*, cit., 131.

⁵⁴ J.E. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea*, cit., 137-138.

⁵⁵ Documentazione consultabile al sito: <https://www.eib.org>.

temporaneamente la deviazione dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio di medio-termine, a condizione che sia finanziariamente sostenibile⁵⁶. Nelle circostanze date, «non si poteva pretendere di più»⁵⁷. Proprio per questa ragione, quella attuale è stata definita come un'occasione da non perdere⁵⁸ nella quale anche gli Stati, recuperando il proprio ruolo di programmatori responsabili e proattivi dell'economia e, soprattutto, potendo disporre di maggiori risorse finanziarie derivanti dall'allentamento della regola del rapporto *deficit*/PIL, potranno giuocare una partita fondamentale nella direzione dell'ammodernamento delle loro infrastrutture, delle politiche industriali e della migliore collocazione dell'Europa nell'economia mondiale. Un'agenda coordinata e condivisa anche per conseguire il comune obiettivo di restituire progettualità alla dimenticata Europa solidale e di dar vita ad una effettiva Europa sostenibile. Il disegno coinvolge direttamente lo Stato e le sue strutture organizzative, territoriali e professionali. Lo scenario è caratterizzato da un «rinnovato protagonismo dello Stato come strategia per la ripresa e il contrasto alla recessione post-pandemica»⁵⁹ sia nelle politiche per gli aiuti di Stato (sempre in base alle linee tracciate dalla Commissione quale strategia emergenziale⁶⁰) sia nelle strategie d'investimento per le infrastrutture sia, ancora, negli interventi predisposti nell'ambito dei fondi strutturali al fine di «mobilitare tutti gli strumenti della politica di coesione»⁶¹ sia, infine, nella collaborazione fra istituzioni per preparare ed attuare le misure contenute nel piano per la ripresa⁶².

In definitiva, ciò che pare essere tornato in prima linea è l'istituto della programmazione, negletta e avversata dagli anarcocapitalisti, dai giuristi e dagli economisti neoliberalisti e dai paladini delle privatizzazioni, che l'hanno vista come il principale strumento di uno Stato che invade l'economia e opprime le dinamiche del mercato⁶³. Invero, la programmazione è sempre stata realizzata in varie forme e in una pluralità di settori, al di là, dunque, di ogni aprioristico negazionismo o di un'avversione politico-culturale. Facendo una rapida e sommaria rassegna della legislazione economica (precedente a quella di emergenza) la programmazione ha sempre rappresentato uno strumento privilegiato dell'azione pubblica: ad esempio, nell'obbligo di inclusione di tutte le opere pubbliche, di pubblica utilità e dell'insieme delle piccole opere (obbligo per tutti i ministeri) all'interno del Documento di economia e finanza, nella

⁵⁶ Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., 5.

⁵⁷ C. MALINCONICO, *op. cit.* 33.

⁵⁸ M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, 2020.

⁵⁹ E. SCOTTI, *Aiuti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, in *Concorrenza e mercato*, vol. 26/27, 2019-2020, 203.

⁶⁰ V. DI COMITE, *La politica dell'Unione europea sugli aiuti di Stato ai tempi del Covid-19. Un nuovo "temporaneo" bilanciamento a favore dell'intervento statale nell'economia*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, 315 ss.

⁶¹ B. RUSSO, *op. cit.* 461.

⁶² F. ZATTI, *La governance dell'intervento nell'economia per l'utilizzo del Recovery fund*, cit., 451.

⁶³ Invero, lo Stato imprenditore non sembra poi essere così opprimente come viene raccontato di frequente: sull'argomento, v. lo studio di M. CASAMONTI, G. GOTTARDO, *Le dimensioni dello Stat imprenditore italiano*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 dicembre 2020.

programmazione delle infrastrutture strategiche⁶⁴ e del settore dei trasporti, in quello dell'innovazione tecnologica – che, in ogni caso, non sfugge alle regole sugli aiuti di Stato⁶⁵ – (ad esempio: *start-up* innovative⁶⁶), nello sviluppo territoriale, negli investimenti pubblici di provenienza europea. Si pensi, ancora, al “nuovo ruolo” affidato alla Cassa depositi e prestiti come collettore finanziario che svolge un'attività di programmazione attraverso interventi diretti e indiretti di sostegno dell'economia e degli *asset* strategici⁶⁷. Tale “indirizzo”, riconducibile allo svolgimento delle attività concernenti i programmi e i controlli di cui all'art. 41, c. 3, Cost., prefigura il ritorno all'utilizzo non dissimulato della funzione statale di indirizzo che la stagione delle privatizzazioni sembrava aver condannato all'oblio.

Dopo il progressivo svuotamento della costituzione economica nazionale⁶⁸ sembra vada configurandosi la rivalutazione dello Stato quale attore economico, soprattutto nella prospettiva di uno Stato imprenditoriale⁶⁹: non (solo) correttore dei fallimenti del mercato ma quale soggetto promotore di politiche economiche con particolare riferimento all'impulso determinabile dall'innovazione tecnologica che rappresenta un fattore di *valorizzazione*⁷⁰ della costituzione economica e uno strumento privilegiato per perseguirne gli interessi⁷¹. L'innovazione tecnologica promossa dallo Stato, infatti, costituisce attuazione costituzionale nella misura in cui essa genera valore aggiunto in termini di servizi pubblici e di sviluppo delle attività economiche con finalità di natura sociale, oltre che, naturalmente, di promozione della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e), Cost.). Tale attività statale non può svolgersi attraverso la programmazione, anche eventualmente in connubio con le imprese private, ma con l'obiettivo di “restituire” alla collettività benessere e sviluppo: del resto, è proprio l'art. 41, c. 3, della Costituzione che traccia il percorso dell'azione statale verso finalità e utilità sociali. Lo sviluppo tecnologico, in definitiva,

⁶⁴ G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Napoli, 2018, 150 ss.

⁶⁵ R. CAFARI PANICO, S. DOMINELLI, *Partenariato pubblico provato e mobilità elettrica: le proposte della Commissione europea e le sfide nell'ordinamento italiano*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, 138.

⁶⁶ La normativa sulla promozione delle *start-up* innovative acquista una certa organicità a partire dal c.d. decreto crescita (d.l. n. 179 del 2012) che ha introdotto, fra l'altro, la definizione di impresa innovativa ad alto valore tecnologico (artt. 25.32). Il c.d. *Industrial compact* (d.l. n. 3 del 2015) ha ampliato il novero dei beneficiari dei finanziamenti espressamente rivolti all'implementazione degli investimenti in innovazione. Quanto alla programmazione degli interventi, può farsi riferimento, tra gli altri provvedimenti, alla legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) e al c.d. decreto rilancio (d.l. n. 34 del 2020).

⁶⁷ F. ZATTI, *L'impatto delle misure adottate in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulle politiche a sostegno dell'innovazione tecnologica: prime riflessioni in tema di aiuti di Stato*, in *Concorrenza e mercato*, n. 26-27, 2019-2020, 187 ss.; 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 *Dir. Cost.*, n. 1, vol. IV, 2012, *Costituzione economica. Nuove trasformazioni*, 19 ss.

⁶⁸ P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la società*, cit., 428. Sulla c.d. costituzione economica, è ormai considerato un classico il volume di P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.

⁶⁹ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, cit., 43.

⁷⁰ P. BILANCIA, *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019, 25 ottobre 2019, 2.

⁷¹ A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Innovazione tecnologica e regolazione dei mercati*, in R. LENER, G. LUCHENA, C. ROBUSTELLA (a cura di), *Mercati regolati e nuove filiere di valore*, Torino, 2021, 10.

non è solo coniugato in funzione della crescita ma anche a fini di tutela della salute e dell'ambiente. Basti pensare alla ricerca farmaceutica o allo sviluppo di nuove tecnologie che possono contribuire non soltanto a produrre valore aggiunto in termini economici ma anche a far fronte a situazioni sociali globali com'è il caso dell'emergenza pandemica.

La c.d. costituzione economica, dunque, nel prefigurare un intervento statale qualificato non esclude, anzi promuove, iniziative volte a incrementare il livello di protezione dei cittadini e anche a produrre effetti economici nelle singole filiere di valore dei beni e dei servizi resi. Lo Stato che innova deve trovare, però, “terreno fertile” nella sua organizzazione amministrativa: come si è visto, a partire dal d.l. n. 59 del 2021 si è dato l'avvio al tentativo di attuare una struttura agile e un impianto normativo che non ostacoli i processi. Si tratta, in definitiva, di rendere le amministrazioni meno chiuse o conservative e più inclusive⁷² dinanzi alle dinamiche istituzionali del cambiamento.

Se si osserva quello che è accaduto nel corso della scorsa crisi, i Paesi che hanno maggiormente sofferto sono stati proprio quelli che hanno investito di meno in innovazione. Oltre tutto, la spesa per l'innovazione non riguarda soltanto il lato dell'offerta ma anche quello delle entrate: la Norvegia, ad esempio, ha promosso un programma di incentivi per l'acquisto di automobili verdi con risultati significativi per quel Paese. La logica della restrizione degli investimenti pubblici per preparare gli Stati ai periodi di crisi, o comunque di magra, con politiche di riduzione del *deficit* e del debito, ha nutrito di sé le politiche finora realizzate al piano europeo. Ora, quel modello non può più essere sostenuto ed è per tale ragione che la spinta verso l'innovazione è incoraggiata dal c.d. debito buono.

A tale proposito, le regole in materia di aiuti di Stato alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione tecnologica⁷³, già “meno invasive” perché rientranti nell'alveo del regolamento generale di esenzione per categorie di aiuti orizzontali (*General Block Exemption Regulation – GBER*)⁷⁴, possono ora agire da supporto anziché da freno, pur sempre nel rispetto del *framework* di riferimento. La normativa in parola, invero, già prevedeva disposizioni contenenti condizionalità positive in riferimento, ad esempio, agli aiuti in campo ambientale ed energetico che, all'art 7, del regolamento di esenzione (GBER) favorisce «qualsiasi azione volta a porre rimedio o a prevenire un danno all'ambiente fisico o alle risorse naturali causato dalle attività di un beneficiario, a ridurre il rischio di un tale danno o a promuovere un uso più razionale delle risorse naturali, ivi inclusi le misure di risparmio energetico e l'impiego di fonti di energia rinnovabili». Inoltre, in base all'art. 14, del GBER, l'accesso ai finanziamenti alla banda larga, può essere oggetto di esenzione dalla previa notifica o previsti anche senza previa notifica se superassero le soglie stabilite dal

⁷² M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie e sviluppo economico*, Napoli, 2017, 18 ss.

⁷³ Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, 2014/C 198/0.

⁷⁴ Regolamento (UE) n. 651, della Commissione, del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in GUCE L 187 del 26 giugno 2014.

regolamento, ed essere considerati servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 106, §2, del TFUE e ai parametri contenuti nella c.d. giurisprudenza *Altmark*⁷⁵.

Del resto, l'Unione europea considera l'innovazione come una delle politiche da realizzare a livello sovranazionale, come si evince dal combinato disposto di cui agli articoli 3, §3, TUE⁷⁶ e 180 TFUE⁷⁷: quest'ultimo, nell'istituire l'Unione dell'innovazione, promuove la cooperazione fra imprese e centri di ricerca, la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali di ricerca, la diffusione e la valorizzazione dei risultati e dà un forte impulso alla mobilità dei ricercatori e alla formazione. A tale proposito, la Commissione non ha svolto un ruolo passivo: essa, anzi, in più d'una occasione, ha sollecitato gli Stati, com'è accaduto per l'Italia nell'ambito del semestre europeo di preparazione alla legge di bilancio per il 2020, ad investire di più nelle politiche per il Sud e per incentivare le piccole e medie imprese.

5. *Petito principii* o base costruttiva del *Developmental State*?

Nel contesto attuale, da un lato, l'Unione europea introduce risorse proprie in una prospettiva di programmazione di rilancio solidale e sociale dell'economia, dall'altro, gli Stati individuano i settori (e i singoli interventi prefigurando uno scenario operativo credibile) nei quali appare più urgente una politica di investimenti pubblici facilitati dall'allentamento dei vincoli finanziari europei (e comunque nel

⁷⁵ C. Giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*. In tale pronuncia, il giudice europeo, com'è noto, ha fissato le condizioni alle quali le compensazioni dei servizi pubblici non costituiscono aiuti di Stato: 1) lo Stato deve aver *effettivamente* affidato ad un'impresa il compito di svolgere il servizio pubblico definendone chiaramente gli obblighi; 2) la compensazione deve essere calcolata in via preventiva e in modo chiaro e trasparente, al fine di evitare che imprese europee che operino nel medesimo settore siano danneggiate; 3) la compensazione non può superare ciò che è necessario a coprire in tutto o in parte i costi scaturenti dall'obbligo di servizio pubblico; 4) la verifica dei costi deve essere effettuata sulla base dell'analisi dell'attività di un'impresa media. Una sorta di "apertura" verso le esigenze di carattere sociale, anche se è doveroso rimarcare, come la Commissione sia incline a considerare favorevolmente un certo atteggiamento espansivo in favore dei servizi di interesse economico generale solo nell'ambito di un sistema di garanzie predisposto sulla base di criteri uniformi che non intacchino il principio del mercato aperto e concorrenziale. Sul rapporto tra servizi pubblici e aiuti di Stato, v., tra gli altri, E. SCOTTI, *Il finanziamento dei servizi pubblici locali tra vincoli di bilancio, aiuti di Stato e diritti fondamentali*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblico locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2015, 173 ss.; C. WEHLANDER, *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*, The Hague, 2016, 147 ss., 223 ss.; D. DIVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale puramente locali*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *op. cit.*, 57 ss.

⁷⁶ «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

⁷⁷ «Nel perseguire tali obiettivi, l'Unione svolge le azioni seguenti, che integrano quelle intraprese dagli Stati membri: a) attuazione di programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, promuovendo la cooperazione con e tra le imprese, i centri di ricerca e le università; b) promozione della cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali; c) diffusione e valorizzazione dei risultati delle attività in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione; d) impulso alla formazione e alla mobilità dei ricercatori dell'Unione».

perimetro dei pilastri stabiliti). Un “disegno” che sembra confermarsi alla luce delle conclusioni cui sono giunti i rappresentanti degli Stati nel vertice di Porto del 7 maggio 2021, nel quale è stata ribadita la prospettiva sociale ed inclusiva delle azioni assunte in ambito UE. Tuttavia, il richiamo contenuto nella dichiarazione finale (punto 4) relativamente all’impegno costante nel quadro dell’economia sociale di mercato altamente competitiva⁷⁸ conferma, in realtà, come l’impostazione di fondo non sia mutata e come, invero, la riconciliazione dell’economia con il sociale rimanga sostanzialmente una sfida⁷⁹: i principi di carattere generale e le azioni concrete in termini di attuazione del modello ora citato dovrebbe lasciare pochi spazi a dubbi in ordine alle strategie post-covid.

Per evitare che l’espressione sociale rimanga soltanto un *riempitivo* nel campo più vasto dell’economia di mercato, come sosteneva Luigi Einaudi, occorre, forse, qualcosa di più di una dichiarazione d’intenti. Anche in questo caso, infatti, la dichiarazione finale del vertice di Porto non poteva che richiamare il rispetto del riparto delle competenze fra Unione europea e Stati nell’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (punto 5). Si tratta certamente della conferma della volontà politica di affrontare in modo deciso la crisi anche per «non lasciare indietro nessuno», ma, allo stesso tempo, nell’affidare al piano di ripresa e resilienza le dinamiche programmatiche, dà adito a riflessioni che conducono ad affermare come la stagione temporanea dell’attenzione nei confronti del sociale possa essere, per l’appunto, soltanto una parentesi. Ma, forse, ciò che rileva ai fini della programmazione di una nuova costituzione macroeconomica per l’Europa è la predisposizione delle sue azioni per favorire lo sviluppo e il potenziamento del *Developmental State*, cioè uno Stato che non si presta soltanto a correggere i fallimenti del mercato, ma, per l’appunto, programmi “rischiando”, implementando la sua capacità strategica e coniugando crescita economica e sviluppo sociale: in definitiva, i poteri pubblici utilizzano le risorse per aumentare la crescita economica e ridurre le povertà⁸⁰. La teorica della *political economy*, infatti, vede nello Stato sviluppatista una modalità teorico-operativa che, nel contrastare le iniquità del sistema-mondo, affiderebbe allo Stato compiti fondamentali nei processi storici senza la logica della massimizzazione del profitto. Insomma, il principio di prevalenza della crescita economica dovrebbe essere sostituito dalla logica dello sviluppo del benessere collettivo, sociale ed economico attraverso il controllo pubblico della finanza, la collaborazione con i sindacati nelle relazioni industriali, la combinazione di incentivi economici e strutture di governo. Le esperienze sudcoreane e giapponesi, studiate da uno dei massimi esponenti della teorica dello Stato sviluppatista, Chalmers Johnson, indicano come, ad esempio, il controllo dei tassi

⁷⁸ P. BILANCIA, *The Social Market Economy Model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in J.-M. GIL ROBLES, F. DE QUADROS, D. VELO, *The European Union and Social Market Economy*, Bari, 2014, 127 ss.

⁷⁹ P. BILANCIA, *The Social Market Economy Model between the Italian Constitution and the European Treaties*, cit., 129.

⁸⁰ L. BACULO, *Stato, mercato e sviluppo economico: rassegna di una controversia*, in *Stato e mercato*, n. 44, 1995, 295 ss.

di interesse e dei prestiti bancari rappresenti la risorsa primaria dei finanziamenti industriali⁸¹: le banche nazionali di sviluppo, secondo questa impostazione, costituiscono il motore degli investimenti pubblici nella ricerca delle tecnologie e delle materie prime e regolano la concorrenza (a livello Ue la BEI svolge proprio questo compito). Anche nei processi trasformazione avvenuti dopo il post-socialismo europeo, com'è accaduto in Polonia, è stata attuata una politica che comprendesse l'idoneità del mercato ad accelerare i processi socio-economici e, allo stesso tempo, la stabilità di un sistema di *welfare* che mantenesse la tenuta sociale⁸². La nuova costituzione fiscale non deve liberarsi da un presunto giogo dei sussidi ma trasformarli in un progetto cooperativo fra soggetti pubblici, imprese private e lavoratori⁸³ nella prospettiva di creare «un contesto finanziario adeguato allo sviluppo, alla trasformazione e alla stabilizzazione di un'economia innovativa e in piena occupazione»⁸⁴.

6. Programmazione a trazione europea. Investimenti pubblici e co-programmazione

Considerazioni conclusive

Dall'integrazione negativa, il cui obiettivo basilico era quello di eliminare gli ostacoli allo sviluppo del mercato, si tenta di impostare, in qualche misura, forme di integrazione positiva: interventi assunti in termini di promozione di politiche economiche ed industriali⁸⁵ (soprattutto nelle aree remote o sottosviluppate⁸⁶) nelle quali recupera un ruolo determinante l'azione di indirizzo statale. La sagoma di un possibile modello, temporaneo ed emergenziale, non va, tuttavia, confuso con una progettualità di tipo strutturale.

⁸¹ R. GRABOWSKI, *The successful developmental State: Where does it come from?*, in *World Development*, vol. 22, n. 3, 1994, 413 ss.; C. NG, *The "Development State" and Economic Development*, in *E-International Relations*, June 15th 2008, 1 ss., reperibile online al sito: <https://www.e-ir.info/pdf/488>; E. CALDENTY, *The Concept and Evolution of the Development State*, in *International Journal of Political Economy*, vol. 37, n. 3, 2008, 27 ss.

⁸² A. BOLESTA, *China as a Development State*, in *Montenegrin Journal of Economics*, 2007, 106.

⁸³ M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, cit., 74.

⁸⁴ M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, cit., 76.

⁸⁵ Ciò che ha impedito, nel tempo, di addivenire ad una politica comune, ad esempio in campo industriale è, per l'appunto, il "doppio binario europeo": da un lato, l'Unione europea riconosce l'importanza della politica industriale, dall'altro, impone limiti stringenti come quello degli aiuti di Stato.

⁸⁶ G.B. TUNALI, J. FIDRUMC, *State Aid Policy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n. 5, 2015, 1143 ss.

Va detto che le condizionalità macroeconomiche (previste, ad esempio, nel *Recovery plan*⁸⁷ come nel fondo *Sure*⁸⁸) non sono scomparse e, anzi, esse si riscontrano nella normativa immediatamente seguente all'attivazione della *escape clause* (che ha permesso la flessibilizzazione delle misure finanziarie⁸⁹ ma non le sue regole, peraltro oggetto di dibattito ai fini di una loro revisione) nell'ambito delle misure contenute nei vari pacchetti per il rilancio dell'economia: in un certo senso, esse costituiscono il presupposto della condivisione e della mutualizzazione. Le condizionalità previste nell'ambito del Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato sono consustanziali alla disciplina medesima nella misura in cui talune iniziative di sostegno pubblico delle imprese sono necessariamente indirizzate alla realizzazione delle politiche generali stabilite dalla Commissione per i settori maggiormente bisognosi di intervento; in definitiva, i criteri condizionali ai fini dell'autorizzazione non mutano il contenuto sostanziale degli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato. Del resto, la stessa disposizione di cui all'art. 107, §3, lett. b), TFUE è interpretata in senso stretto, cioè in base alla definizione di «grave turbamento dell'economia» fornita dalla Corte di giustizia⁹⁰, che fa riferimento a misure necessarie, adeguate e proporzionate. Inoltre, sempre

⁸⁷ F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., 25 ss. L'art. 10 del regolamento n. 241 del 2021 attribuisce alla Commissione il potere di proporre al Consiglio di sospendere in tutto o in parte i finanziamenti ad uno Stato che non abbia reso effettive le misure per correggere il deficit eccessivo, a meno che non si dimostri che la situazione di crisi determini la necessità di uno slittamento: dopo le raccomandazioni formulate dalla Commissione sull'accertamento in ordine alla mancata attivazione delle misure per ridurre appunto il deficit, allo Stato potrebbe essere imposta una manovra di finanza pubblica di rientro nei parametri di riferimento. Per quanto concerne il sistema delle condizionalità, A. STIRATI, *op. cit.*, 15-16, sottolinea come «le insidie della condizionalità, cioè della valutazione sulle azioni intraprese dal Paese che semestralmente dovrà servire come base per la decisione, da parte delle istituzioni europee, se erogare le tranches successive dei fondi previsti. Questa valutazione infatti non riguarderà solo la destinazione e attuazione delle spese in coerenza con gli obiettivi, ma anche la rispondenza dei conti pubblici alle regole fiscali europee e il contenuto della cosiddette "riforme"». Purtroppo, prosegue l'Autrice, «la storia delle "riforme" raccomandate dalle istituzioni europee non testimonia a favore della loro bontà e lungimiranza: per citarne solo alcune, la deregolamentazione del mercato del lavoro, le privatizzazioni, la riduzione della spesa pubblica nella sanità, si sono rivelate non solo impopolari, ma anche estremamente controproducenti sia sul piano economico che sociale». L'emergenza epidemiologica, del resto, ha riaperto il dibattito intorno al tema del finanziamento e del governo della sanità su scala europea perché è risultata insostenibile la visione in base alla quale determinate situazioni possano essere «gestite» esclusivamente dallo Stato (che, in molti casi, ha dimostrato evidenti fattori di crisi). A tale riguardo, la prospettiva di un governo cooperativo e condiviso della sanità è auspicata proprio nella prospettiva della cogestione di spazi di sovranità: sul punto, v. le riflessioni svolte da M. D'ARIENZO, *Verso un modello di multilevel governance in materia di sanità: quale architettura istituzionale dopo il Covid-19?*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, 301 ss.

⁸⁸ Regolamento del Consiglio Ue (2020/672) del 19 maggio 2020, sull'istituzione di uno strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

⁸⁹ F. CAPRIGLIONE, *La finanza Ue al tempo del coronavirus*, cit., 17. In questo modo, le maglie finanziarie sono state allentate a tal punto da registrare picchi considerevoli nel rapporto *deficit*/PIL fino ad oltre il 10 per cento. Le stime del governo italiano contenute nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza trasmesso alle camere il 6 ottobre 2020 hanno indicato l'ulteriore riduzione del PIL rispetto al documento di economia e finanza presentato nel mese di maggio ed un sensibile aumento, nel 2021, determinato dalla crescita prodotta dalle misure espansive in atto, misure che a livello interno hanno richiesto, più d'una volta, lo scostamento di bilancio al fine di ottenere il «via libera» ai vari decreti a sostegno dell'economia che si sono succeduti sin dall'inizio della crisi pandemica.

⁹⁰ Corte di giustizia Ue 30 settembre 2003, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione, cause riunite T-132/96 e T-143/96.

gli interventi per fronteggiare la crisi sono condizionate da una serie di indicatori macroeconomici e si basano sui principi già enucleati nel 2007 allorché si dovette affrontare la crisi delle banche⁹¹.

Il «semestre europeo» costituisce, poi, la sede della negoziazione e del controllo preventivo delle politiche di bilancio statali le quali, pur rimanendo informate, per dir così, alla massima attenzione per quel che concerne la sostenibilità finanziaria, hanno uno spazio di manovra ulteriore che prelude alle invocate «riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza» con la finalità di migliorare il benessere collettivo e tutelare maggiormente i «gruppi vulnerabili»⁹². E, tuttavia, l'art. 17, regolamento (UE) 241/2021 non disancora l'assicurazione dell'assistenza finanziaria dalle «priorità specifiche individuate nell'ambito del semestre europeo»: una modalità con la quale si attiva la procedura che, di fatto, consente alla Commissione di inoltrarsi nel vaglio dei bilanci pubblici statali⁹³. L'inserimento della negoziazione delle politiche sociali nell'ambito del semestre europeo è un ulteriore segnale dell'immutato quadro disciplinare dell'economia. La sede in questione è il momento nel quale si discute del rapporto *deficit*/PIL e delle politiche di bilancio dei Paesi europei. In tale contesto, ogni proposta politica statale deve fare i conti con i parametri che vengono “discussi” in quel particolare momento della “trattativa” con l'UE in ordine ai vincoli finanziari. La dimensione sociale portata nell'ambito del semestre europeo, nato proprio per verificare la rispondenza delle politiche nazionali ai vincoli finanziari, è, dunque, la conferma di un *agere* coerente con l'impostazione finora seguita, cioè quella di lasciare agli Stati la competenza in materia di diritti sociali che implica la definizione del finanziamento delle prestazioni⁹⁴, ma pur sempre alla luce del coordinamento europeo che prevede, com'è noto, il

⁹¹ A. BIONDI, *State Aid in the Time of COVID-19*, in *EU Law live*, 25 marzo 2020.

⁹² Considerando n. 4, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁹³ A. SOMMA, *Il Consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Trojka*, in *Micromega*, 3 maggio 2021, 4.

⁹⁴ A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, 14 settembre 2018, 17. La crisi pandemica ha dimostrato come la riduzione progressiva del finanziamento del diritto alla salute abbia provocato gravi conseguenze nella gestione dell'emergenza: in questo settore, va detto, il Piano di rilancio sembra manifestare un'inversione di tendenza, dalla quale, verosimilmente, dovrebbe scaturire un rinnovato approccio alle politiche sanitarie in termini di “protezione” del valore della vita umana «non suscettibile di subire insopportabili compressioni» (L. CHIEFFI, *Spunti per una riflessione intorno alla “bioetica pratica”*, in ID. (a cura di), *Bioetica pratica e cause di esclusione sociale*, Milano – Udine, 2012, 13). Sui profili concernenti le attività economiche o non economiche nel settore sanitario (in riferimento al tema della concorrenza: A. SCETTINO, *La disciplina sugli aiuti di Stato nel settore sanitario: quali effetti e, soprattutto, quale applicazione?*, in *Il Dir. Un. Eur.*, n. 2, 2016, 115 ss.), peraltro, la Corte di giustizia Ue ha confermato il suo orientamento giurisprudenziale in ordine all'inapplicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato alle entità pubbliche di assicurazione sanitaria che operano sotto il controllo statale nell'ambito del sistema di previdenza che persegue obiettivi sociali e solidaristici (Corte di giustizia Ue, 11 giugno 2020, cause riunite C-262/18 e C-271/18 P, Commissione e a. e Repubblica Slovacca e a.): nemmeno in questo caso non si assiste ad una decisiva svolta nel sistema delle competenze in materia sanitaria ma viene in rilievo come non sia tanto la natura dell'attività svolta a qualificare il soggetto gerente come imprenditore (criterio, peraltro, utilizzato di volta in volta) quanto il quadro giuridico che lo “governa” (G. CORSO, *Assicurazioni sanitarie e aiuti di Stato: decisivo il discrimine fra principio solidaristico e principio di capitalizzazione*, in www.iusetsalus.it, 13 ottobre 2020, 5). In ogni caso, l'emergenza sanitaria ha riacceso i riflettori sul tema della necessità di una sanità pubblica rafforzata, soprattutto considerando l'atipicità della tutela della salute.

“controllo” del rispetto dei parametri inerenti al *deficit* e alla sostenibilità del debito (competenza che resta, quindi, condizionata).

In parte diverso è il discorso sugli investimenti pubblici. Le norme di riferimento assumono una portata collaborativa piuttosto che punitiva. Una coerenza d’insieme che costituisce parte assai significativa della co-programmazione: investimenti pubblici per i fabbisogni della collettività e per la crescita inclusiva e sostenibile in un quadro strategico/programmatico fondato sul principio cooperativo. L’interesse comune al coordinamento delle politiche economiche viene opportunamente invocato quale criterio generale per «raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale», attraverso la riduzione delle disparità regionali e promovendo politiche per l’occupazione⁹⁵. Un elemento innovativo è quello delle condizionalità positive come la subordinazione degli investimenti alla creazione di nuovi posti di lavoro o alla tutela dell’ambiente, moventi che diventano la cifra caratterizzante l’impianto costruttivo della politica euro-statale.

La riapertura del “cantiere Europa”, dunque, consiste nell’aver introdotto metodiche non solo di leale collaborazione – ad esempio nell’accelerazione del procedimento di autorizzazione degli aiuti di Stato⁹⁶ – ma una vera e propria politica coordinata, per dir così, bifasica, dell’emergenza e del rilancio. Strumenti finanziari, politiche monetarie, sospensione delle regole di controllo dei bilanci statali, una maggiore condivisione e selezione⁹⁷ delle politiche per il rilancio dell’economia (digitalizzazione, economia circolare, formazione, ecc.) per giungere (auspicabilmente) a scelte unitarie⁹⁸ misurano la qualità di un’Unione europea che finalmente sembrerebbe intenzionata a guardare alla sua prospettiva di sopravvivenza con una consapevolezza diversa: non solo gli Stati come *market fixer* ma come entità proattive d’indirizzo nell’economia⁹⁹. Come si diceva, un’occasione da non perdere, anche perché, com’è accaduto in altri momenti della storia, le situazioni di crisi aiutano a testare le «macchine istituzionali e la loro capacità, storico-politica, di innovarsi e resistere alle sfide»¹⁰⁰. Cosa che, verosimilmente, potrebbe avvenire anche in questa circostanza considerato che le “prove di rinnovato dialogo istituzionale” in atto restituirebbero all’Europa una formula di governo economico potenzialmente valida anche per il futuro. Resta, tuttavia, da verificare attraverso quali strumenti e con quali obiettivi.

Va sottolineato come le norme dei *dispositivi* relativi al piano di rilancio confermino la richiamata impostazione della co-programmazione. Le esigenze di controllo dell’efficacia degli interventi e il

⁹⁵ Considerando n. 2 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁹⁶ G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, vol. 26/27, 2019-2020, 17 ss.

⁹⁷ P. BILANCIA, *Cooperazione e convergenza in un sistema multilevel governance*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. II, *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, 5.

⁹⁸ L. AMMANNATI, *Governance e regolazione attraverso reti*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *op. cit.*, 185.

⁹⁹ G. LUCHENA, *Il rilancio dell'economia attraverso aiuti statali proattivi e condizionati*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1, 2021, 162 ss.

¹⁰⁰ P. DE IOANNA, M. DEgni, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, n.e., 2019, 6.

mantenimento degli equilibri finanziari compatibili con le attuali regole europee pongono gli Stati in una posizione di responsabilità attiva, per dir così, di autovigilanza, ai fini della gestione prudente ed efficace delle risorse disponibili le quali, è opportuno ricordare, sono vincolate al rispetto di cronoprogrammi definiti e all'applicazione di regole finanziarie omogenee.

Infine, il ricorso ad una normativa straordinaria in materia di concessione degli aiuti di Stato è la prova della necessità di sostenere le imprese con un'iniezione di liquidità senza precedenti. Il *Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*¹⁰¹ presenta profili di innovazione pur in presenza di una linea di continuità sostanziale. Condizionalità, per dir così, politico-economiche sono previste nel *dispositivo* sul *Recovery plan* anche per quel che concerne l'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato alle misure di sostegno: si tratta della conferma della disciplina di base che, pur nel quadro emergenziale di sostegno diretto, resta ancorato alle regole in materia di accessibilità ai finanziamenti pubblici da parte delle imprese private¹⁰². Del resto, non può che essere questo il nucleo sostanziale di un progetto che non tradisce sé stesso quanto alle garanzie della concorrenza.

Non può sottacersi, peraltro, che le varie forme di condizionalità negative o di sistema costituiscono una garanzia per il buon funzionamento del complesso delle misure intraprese che impegnano l'Unione europea. La Commissione ha predisposto un sistema di autorizzazione semplificata che consente agli Stati, in osservanza alle immutate norme sul rispetto dei criteri di compatibilità¹⁰³ – aiuti che dovranno

¹⁰¹ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 19 marzo 2020, C(2020) 1863 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final; Terza modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19, 29 giugno 2020, 2020/C, 218/03; Comunicazione della Commissione relativa alla proroga e alla modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, della comunicazione sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, della comunicazione della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, 8 luglio 2020, C(2020) 224/02; Quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, 13 ottobre 2020, 2020/C 340 I/01, C/2020/7127; Quinta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di Covid-19 e modifica dell'allegato alla comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul Funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, 28 gennaio 2021, C/2021/564.

¹⁰² Considerando n. 8, reg. n. 241 del 2021.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (2016/C 262/01).



essere assegnati rispettando il principio di proporzionalità ed essere attribuiti in modo parsimonioso¹⁰⁴ – di procedere più speditamente all'erogazione degli aiuti alle imprese.

La Commissione, inoltre, indica un tracciato anche per quel che concerne i settori che potranno “ottenere” più agevolmente l'autorizzazione. È noto, infatti, che fra i propositi del nuovo esecutivo europeo assumano una particolare rilevanza i temi della transizione verde e dello sviluppo del digitale, due *issues* sulle quali la Commissione punta in maniera particolare per il rilancio dell'economia. Settori, peraltro, “regolati” da una disciplina che vincola l'utilizzo dei finanziamenti statali alle norme singolari per quanto attiene alla compatibilità con il regime degli aiuti di Stato alle imprese.

La Commissione che, nel corso del tempo, ha dimostrato sempre un particolare rigore nell'applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato alle imprese, questa volta sembra non preconizzare una funzione passiva da parte degli Stati, i quali, come si diceva, hanno al contrario riacquisito centralità in termini di qualità della programmazione. Un'azione che esula dalle semplicistiche argomentazioni in ordine all'accresciuta mole degli aiuti di Stato concessi (e autorizzabili) ma che considera (o dovrebbe considerare) l'aiuto come parte di un disegno complessivo, generale, forse di sistema, almeno di medio periodo, dal quale potrebbe emergere una più decisa direzione verso la coesione – elemento tipico dell'approccio multilivello attuato per il tramite dei fondi strutturali – a scapito della centripeta *governance* economica¹⁰⁵.

¹⁰⁴ In linea di continuità con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM/2012/0209 final.

¹⁰⁵ B. CELATI, *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 23 luglio 2021.