

# Concorrenza, regolazione e politica industriale nel nuovo contesto geopolitico<sup>1</sup>

di Marcello Clarich<sup>2</sup>

## INDICE

### *Abstract*

1. Premessa;
2. Le assunzioni implicite e le critiche al neoliberismo;
3. Il manifesto franco-tedesco sulla nuova politica industriale;
4. I rapporti Letta e Draghi;
5. Il *Green Deal Europeo* e la politica industriale;
6. Lo Stato come risorsa di ultima istanza;
7. Le ragioni extraeconomiche della crisi del neoliberismo;
8. Considerazioni conclusive.

### *Abstract*

*L'articolo tratta, in una visione d'insieme, i temi della concorrenza, della regolazione e della politica industriale in una evoluzione storica che, a partire dalla crisi finanziaria del 2008-2011, vede una ripresa del ruolo dello Stato nei rapporti con l'economia. Dopo i decenni nei quali ha prevalso il modello del neoliberalismo, al nuovo interventismo hanno concorso anche la pandemia da Covid-19, gli obiettivi del Green New Deal europeo, l'affermarsi movimenti*

---

<sup>1</sup> Il saggio riprende e sviluppa l'intervento conclusivo al Convegno su: "Tutela della concorrenza, regolazione economica e politica industriale nel nuovo paradigma europeo di disciplina dei mercati", Milano, 5 giugno 2024.

<sup>2</sup> Ordinario di diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma.

*populisti, le tensioni geopolitiche e la deglobalizzazione. L'articolo esamina soprattutto le tendenze in atto in Europa soffermandosi in particolare sui rapporti Letta e Draghi e sui principali interventi normativi volti anche a contrastare la cosiddetta sovranità privata delle grandi piattaforme, essendosi rilevati inadeguati gli strumenti classici del diritto antitrust*

*The paper deals with the issues of competition, regulation and industrial policy in a historical evolution which, starting from the financial crisis of 2008-2011, sees a resumption of the role of the State in relations with the economy. After the decades in which the neoliberal model prevailed, to the new interventionism contributed geopolitical tensions and deglobalization, the Covid-19 pandemic, the objectives of the European Green New Deal and the rising of populist movements,. The paper examines, above all, the trends underway in Europe, focusing in particular on the Letta and Draghi Reports and on the main regulatory interventions aimed at countering the so-called private sovereignty of large platforms.*

## **1. Premessa**

Celebrare il decennio della Rivista della regolazione dei mercati costituisce un'occasione per trattare temi fondamentali del diritto pubblico dell'economia come la concorrenza, la regolazione e la politica industriale che richiedono di essere inquadrati storicamente e attualizzati. E ciò alla luce delle tendenze evolutive in atto a livello mondiale che, in un contesto geopolitico di crescenti tensioni e come risposta a una serie di crisi inaspettate, hanno indotto gli Stati a adottare contromisure e ad assumere un ruolo più attivo nella regolazione e conformazione dei mercati<sup>3</sup>.

L'Europa, in particolare, si trova ad affrontare le sfide di questa fase storica in una situazione di relativa debolezza e di perdita di peso relativo nella competizione globale rispetto agli Stati Uniti, alla Cina e ad altri paesi emergenti quanto a tasso di crescita economica, a dimensione ridotta delle imprese, a capacità di porsi alla frontiera dell'innovazione. Lo rilevano numerosi studi e interventi pubblici di attori istituzionali e da ultimo, come si vedrà, documenti ufficiali come il Rapporto Letta e il Rapporto Draghi<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma...*, Bologna, 2022.

<sup>4</sup> Cfr., rispettivamente, il Rapporto Letta *Much more than a market – Speed, security, solidarity-Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen*, Aprile 2024; e il Rapporto Draghi *The future of European competitiveness*, Settembre 2024, reperibili sul web. Il Rapporto Draghi segnala che nella classifica delle imprese con capitalizzazione superiore ai 100 miliardi di euro non compare nessuna impresa europea costituita negli ultimi cinquant'anni. Le sei imprese statunitensi con una valutazione superiore a

Quello che si può dire con certezza è che negli anni più recenti, di fronte a mutamenti epocali, la narrazione è cambiata rispetto al paradigma interpretativo dei rapporti tra Stato e mercato di matrice neoliberalista dominante a partire degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso<sup>5</sup>.

Al mutamento della narrazione hanno contribuito una serie di fattori: la crisi finanziaria del 2008-2011, la pandemia da Covid-19 esplosa nel 2020, la situazione internazionale caratterizzata da conflitti bellici già in corso (Ucraina, Medio Oriente) o che potrebbero esplodere nei prossimi anni (Taiwan) con rischi paventati di una nuova guerra mondiale, il cambiamento climatico che sta subendo un'accelerazione preoccupante<sup>6</sup>.

Si tratta di fattori che hanno concorso e concorrono in un modo o nell'altro a rivalutare il ruolo dello Stato, intervenuto nella veste di "Stato salvatore" per sostenere con misure straordinarie istituzioni finanziarie sull'orlo del collasso<sup>7</sup>, per procacciare presidi volti a limitare il contagio pandemico e a offrire le cure necessarie ai malati ricoverati, per tenere in vita imprese colpite dalla paralisi delle attività economiche, per mobilitare risorse e promuovere gli investimenti nei settori della difesa e della transizione digitale ed ecologica, quest'ultima in attuazione del Green Deal Europeo varato nel 2019.

Tutto ciò ha comportato e sta comportando, come si vedrà, un cambio di approccio che riguarda le politiche di concorrenza, con un ripensamento dei parametri per l'applicazione delle regole del Trattato in materia di concentrazioni, di intese restrittive della concorrenza e di aiuti di Stato; la regolazione, che è resa più

---

mille miliardi di euro sono state costituite invece in tempi relativamente recenti (le cosiddette Big Tech come Google, Meta, Amazon, etc.).

<sup>5</sup> Del resto, gli approcci ideologici sono sempre meno appaganti e all'accusa di aver cambiato opinione resta sempre valida la risposta attribuita a J. M. Keynes e cioè che "quando i fatti cambiano, io cambio opinione; lei cosa fa signore?".

<sup>6</sup> Cfr. A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2024, n. 1 che analizza che i cambiamenti intervenuti e cioè in particolare il protagonismo crescente dell'Unione europea in funzione di coordinamento delle politiche industriali degli Stati e l'introduzione di strumenti di pianificazione e programmazione delle attività economiche e sottolinea la perdurante centralità, pur con alcuni adattamenti delle politiche di concorrenza. Per i riflessi sul tema della concorrenza cfr. M. RAMAJOLI, *La tutela antitrust nel XXI secolo - Competition Law and Consumer Protection in the 21st Century*, in *Rivista della Regolazione e dei Mercati*, 2020, n. 2.

<sup>7</sup> Cfr., con riguardo alla crisi finanziaria del 2008, G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pag. 1083 e seg.

stringente (specie in materia finanziaria) e che amplia il proprio raggio di intervento (mercati digitali, intelligenza artificiale); la politica industriale, che dopo anni di eclissi è ricomparsa all'orizzonte.

## ***2. Le assunzioni implicite e le critiche al neoliberismo***

L'assunzione implicita più rilevante, che stava alla base del modello neoliberista (il cosiddetto *Washington consensus*) nei rapporti tra Stato e mercato, è, com'è noto, l'ipotesi del mercato razionale ed efficiente (*efficient market hypothesis*). Esso fonda una sorta di presunzione in favore dei mercati deregolamentati contraria a ogni forma di intervento pubblico (salvo forme di *self-regulation*) in quanto il regolatore non è quasi mai in grado di valutare meglio dei mercati le misure da adottare per migliorare il funzionamento di questi ultimi.

L'ipotesi del mercato efficiente presuppone dunque, da un lato, una fiducia quasi illimitata nel mercato che si autoregola, seleziona i rischi e li contiene, e dall'altro, una sfiducia altrettanto marcata nelle autorità pubbliche che intervengono a regolare i mercati, vuoi perché carenti delle informazioni necessarie, vuoi perché "catturati" dalle imprese regolate e dalle lobby<sup>8</sup>.

I "policymaker" sono cioè quasi mai in grado di valutare meglio dei mercati le misure da adottare per migliorare il funzionamento di questi ultimi.

In definitiva, più che i fallimenti del mercato si dà rilievo ai fallimenti dello Stato.

Una critica particolarmente lucida a questa concezione si ritrova, per esempio, nel rapporto Turner, dal nome del Presidente della *Financial Services Authority* (FSA)<sup>9</sup>, commissionato dal Ministro del Tesoro inglese nel 2009 per individuare le cause e le lezioni da trarre dalla crisi finanziaria del 2008-2011 che in realtà quasi nessun economista aveva previsto.

Secondo il rapporto è fallace ritenere che la razionalità individuale si traduce automaticamente in una razionalità collettiva, perché le azioni dei singoli individui possono, se intraprese in condizioni di informazione imperfetta o indotte da particolari relazioni tra gli investitori finali e i loro agenti di gestione patrimoniale,

---

<sup>8</sup> Cfr., P. DE GRAUWE, *The limits of the market. The pendulum between government and market*, Oxford University Press, 2017; G. TULLOCK, A. SELDON, G. L. BRADY, *op. cit.*; J. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, 1989.

<sup>9</sup> Cfr. *Financial Services Authority, The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*, U.K., March 2009.

determinare, a livello di sistema, movimenti dei prezzi di mercato caratterizzati da uno slancio auto-rinforzante che li rende a un certo punto insostenibili<sup>10</sup>.

In ogni caso il modello dell'uomo razionale, cioè dell'attore economico coerente nel valutare i mezzi e i fini e capace di acquisire tutte le informazioni necessarie, è messo in dubbio, com'è noto, dalle scienze comportamentali, in particolare dalle neuroscienze, che tendono a integrare e correggere il paradigma tradizionale mettendo in evidenza i limiti e le insufficienze, talvolta anche gravi nei processi cognitivi (cosiddetti *bias*)<sup>11</sup>.

Nel settore finanziario, in particolare, secondo il rapporto Turner, l'ipotesi del mercato efficiente determinò il venir meno di uno dei più importanti presidi psicologici, cioè quello dell'"avversione al rischio". Negli anni precedenti alla crisi del 2008 non ci si rese cioè conto che si stava procedendo nella direzione sbagliata e anzi si era caduti nello stato d'animo di "esuberanza irrazionale" nella quale, anche per effetto di imitazione (o effetto gregge), tutti andavano avanti lungo certe strade che però, a un certo punto, una volta acquisita all'improvviso la consapevolezza che conducevano al baratro, provocarono un moto contrario repentino. Questo determinò la caduta dei prezzi degli immobili, il crollo dei valori mobiliari e la crisi di liquidità di molte istituzioni finanziarie dovuta al venir meno della fiducia da parte degli investitori.

La pandemia da Covid-19 ha messo poi in luce l'insufficienza di un'altra assunzione del paradigma neoliberista e cioè la massimizzazione dell'efficienza delle imprese e più in generale del sistema economico. Ha fatto emergere la necessità di garantire una maggior resilienza anche a costo di ridondanze, per esempio sotto forma di provvista e stoccaggio di strumenti e presidi di pronta disponibilità in caso di necessità. Il principio del "*just in time*", volto a massimizzare l'efficienza dei processi produttivi, va integrato almeno in parte con

---

<sup>10</sup> Prove empiriche dimostrano inoltre che i prezzi nel mercato finanziario possono divergere per lunghi periodi dai valori economici stimati, raggiungendo divergenze così significative da poter ragionevolmente concludere nel senso dell'irrazionalità di tali prezzi. Cfr. R. SHILLER, *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000.

<sup>11</sup> Cfr. R. H. THALER-C. R. SUNSTEIN, *Nudge. Improving decisions About health, Wealth and Happiness*, Yale University Press, 2008; E. ANGNER, *A course in behavioral economics*, George Mason University USA, 2012; R. KOROBKIN- T. ULEN, *Lae and behavioral science: removing the rationality assumption from law and economics*, in *Calif. Law. Review*, 88, 2000, p. 151 e seg.; A. CUCINOTTA, *La natura dei mercati, l'economia comportamentale e l'antitrust*, in *Mercato, Concorrenza e regole*, 2018, pag. 199 e seg.

quello del “*just in case*”<sup>12</sup>.

Vengono ripensate e riadattate anche le assunzioni che stanno alla base del diritto antitrust correlate agli obiettivi della massima apertura dei mercati alla concorrenza e del maggior benessere dei consumatori. Infatti, come si vedrà più avanti, le autorità di settore dovrebbero tener conto nell’applicare la normativa antitrust dell’interesse pubblico alla sicurezza e resilienza nazionale in settori strategici.

Dal punto di vista politico e ideologico, il paradigma neoliberista è stato messo in discussione dall’emergere di modelli alternativi che contestano la dominanza a livello globale dei fondamenti della stessa democrazia liberale di matrice occidentale che costituiscono la matrice del liberismo in campo economico.

Il paradigma neoliberista che ha portato alla nascita dello Stato regolatore presuppone infatti, almeno implicitamente, un ordinamento costituzionale che preveda un sistema articolato di pesi e contrappesi (magistratura indipendente, garanzie per le minoranze parlamentari, stampa indipendente, autorità di regolazione indipendenti, ecc.) volti a evitare la tirannia della maggioranza uscita vincitrice in una competizione elettorale<sup>13</sup>. Fondamentali risultano da un lato, il principio democratico che governa la fase ascendente della legittimazione dei poteri pubblici lungo l’asse corpo elettorale-Parlamento-Governo; dall’altro, il principio liberale che delimita per così dire dall’alto, a presidio di possibili degenerazioni autoritarie (la cosiddetta tirannia della maggioranza), gli ambiti decisionali di quest’ultimo. Il principio liberale garantisce i diritti individuali e delle minoranze che altrimenti correrebbero il rischio di essere sopraffatte<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. BRUNNERMEIER, *La società resiliente*, Bologna, 2024. Peraltro la strategia della massimizzazione è stata criticata già molti anni fa da H. Simon che propose di sostituirla con quella del “*satisficing*” che mira a un risultato soddisfacente o adeguato, piuttosto che alla soluzione ottimale. Cfr. H. SIMON, *Administrative behavior*, prima ed., Macmillan, 1947.

<sup>13</sup> Cfr. S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017 che sottolinea l’importanza del sistema dei *checks and balances* e dei contropoteri allo scopo di tenere la maggioranza sotto controllo. I modelli di democrazia sono almeno due e cioè quello non maggioritario o madisoniano che tende a limitare il potere in modo da prevenire il rischio della tirannia della maggioranza e quello maggioritario o populistico che tende a concentrare tutto il potere nelle mani della maggioranza e quindi a “*controllare tutto quello che la politica possa toccare*”: cfr., nell’ambito dell’analisi del modello delle autorità indipendenti, A. LA SPINA-G. MAJONE (a cura di), *op. cit.*, p. 65.

<sup>14</sup> Fin dall’epoca del costituzionalismo settecentesco e delle Costituzioni americana e francese, la separazione dei poteri, il sistema dei *checks and balances* e gli altri presidi dello Stato di diritto (riserve di legge, principio di legalità, diritti fondamentali, ecc.) hanno rappresentato la matrice che ha segnato gli sviluppi dei principali paesi occidentali. Sull’importanza dello Stato di diritto

Negli anni più recenti, in seguito all'emergere di movimenti e partiti di matrice populista e sovranista, hanno preso piede in Europa e a livello globale modelli democrazia illiberale, che, pur salvaguardando formalmente il metodo della competizione elettorale, mettono in discussione i contrappesi istituzionali. I populistici in particolare rifiutano il pluralismo istituzionale in quanto solo essi rappresentano il vero popolo, al di là dei meccanismi della democrazia rappresentativa da sostituire, in tutto o in parte, con istituti di democrazia diretta anche su piattaforme telematiche<sup>15</sup>.

In campo economico, questi movimenti, affermatasi soprattutto a partire dalla crisi economica e finanziaria del 2008-2011, hanno avuto un ruolo di “catalizzatore” dei tanti motivi di insoddisfazione, da tempo latenti, nei confronti delle politiche liberistiche e degli effetti della globalizzazione soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione e, in nome del primato della politica, si contrappongono all'idea di una “democrazia addomesticata dai mercati”<sup>16</sup>.

I movimenti sovranisti e populistici si dimostrano insofferenti nei confronti delle istituzioni dello Stato regolatore e più in generale delle élite tecnocratiche, come dimostrano, limitandoci al caso dell'Italia le ripetute critiche rivolte nel 2018-2019 da esponenti del governo e della sua maggioranza nei confronti della Commissione europea, della Banca d'Italia, della Consob, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, oltre che della magistratura, che fondano la legittimazione direttamente dai Trattati europei e dalla Costituzione e che non sottostanno agli indirizzi politici<sup>17</sup>.

A livello globale il *liberal democratic capitalism*, che l'Occidente ha cercato di imporre a paesi con culture e assetti istituzionali assai diversi attraverso le istituzioni del cosiddetto *Rule-Based International Order*, come il Fondo

---

e delle istituzioni della democrazia liberale ai fini dello sviluppo economico cfr. D. ACEMOGLU-J. ROBINSON, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, New York, 2012, p. 333; F. FUKUYAMA, *The origin of political order*, New York, 2011, p. 245 s.

<sup>15</sup> Y. MOUNK, *The people vs. democracy – Why our freedom is in danger and how to save it*, Cambridge, 2018 per un'acuta analisi della crisi della democrazia liberale in questa fase storica.

<sup>16</sup> Cfr. per questa espressione W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, p. 138. Cfr. altresì L. MORLINO-F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia*, Bologna, 2018

<sup>17</sup> Per riferimenti più precisi cfr. M. CLARICH, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2018, n. 1 che analizza anche il cosiddetto “contratto di governo” che contiene indicazioni molto distanti dall'impostazione neoliberalista.

monetario internazionale e la Banca mondiale, è sempre più contestato, sotto il profilo ideologico e del sistema dei valori, anche da sistemi politici ed economici alternativi al modello occidentale, come soprattutto quello cinese (*political capitalism*)<sup>18</sup>, forti anche del fatto che hanno assicurato livelli di crescita molto più sostenuti rispetto a quelli paesi occidentali. La primazia del modello occidentale è sempre meno accettata a livello globale dai paesi emergenti.

### **3. *Il manifesto franco-tedesco sulla nuova politica industriale***

In Europa un punto di svolta nell’approccio alla regolazione economica e alla politica industriale è stato con tutta probabilità, a livello politico, il manifesto franco-tedesco presentato nel 2019 dai ministri dell’Economia Bruno Le Maire e Peter Altmaier come reazione all’operato della Commissione europea che non aveva autorizzato l’operazione di concentrazione nel settore ferroviario tra Siemens e Alstom nel 2019 dati gli effetti anticompetitivi nel mercato europeo<sup>19</sup>.

Il manifesto enuncia a chiare lettere che se l’Europa mira a essere una potenza industriale è necessaria “*a genuine industrial policy*” mirata al 2030 e ciò sia per evitare che la capacità industriale sia destinata a sparire gradualmente sia, e anzi soprattutto, per garantire all’Europa, nella competizione globale, “*its economic sovereignty and independence*”.

Il manifesto prospetta tre linee fondamentali di intervento.

La prima punta sulla necessità di investire massicciamente nell’innovazione con strumenti come il Fondo di investimento europeo che è in grado di mobilitare anche capitali privati a favore delle imprese start-up più innovative e sui Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) volti a favorire iniziative di collaborazione industriale su larga scala nei settori più innovativi (come per esempio le batterie di nuova generazione). Il documento sottolinea anche l’importanza di completare l’Unione dei mercati dei capitali.

La seconda linea di intervento riguarda un ripensamento delle regole sulla

---

<sup>18</sup> Cfr. B. MILANOVIC, *Capitalism alone – the future of the System that rules the World*, Harvard University Press, 2019 per i due modelli alternativi. Sul modello cinese cfr. ZHANG WEIWEI, *The China wave – Rise of a civilizational State*, World Century Publishing Corporation, 2011; D. A. BELL, *The China model – Political meritocracy and the limits of democracy*, Princeton University Press, 2015.

<sup>19</sup> Cfr. *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, 2019, reperibile sul web.

concorrenza che dovrebbero tener conto in modo adeguato degli obiettivi di politica industriale in modo da consentire alle imprese europee di competere a livello globale, oggi penalizzate, per esempio, da forme dirette o indirette di sussidi delle quali beneficiano molte imprese di paesi extra europei. Ciò richiede una revisione delle linee guida in materia di concentrazioni per tener conto del contesto globale e favorire la crescita dimensionale delle imprese europee<sup>20</sup>, delle regole sugli aiuti di Stato in modo tale da consentire il finanziamento della ricerca e della produzione di prodotti innovativi, e da tener conto dei sussidi e aiuti dei quali beneficiano le imprese pubbliche e private di Stati extra Ue operanti nel mercato europeo con effetti distorsivi della concorrenza.

La terza linea di intervento riguarda l'applicazione delle regole sui controlli degli investimenti esteri in Europa in modo di consentire agli Stati membri di proteggere assets e tecnologie ritenute strategiche. A ciò si aggiungono la previsione di meccanismi di reciprocità con gli Stati terzi con riferimento alle regole dei contratti pubblici in modo da assicurare un *level playing field*, l'adozione di iniziative volte a difendere il multilateralismo, l'apertura dei mercati e una politica commerciale europea volta ad assicurare una competitività a livello internazionale, la creazione di posti di lavoro e a resistere ogni forma di protezionismo, la modernizzazione delle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

Il manifesto ha avuto un seguito nel 2020 con una Comunicazione della Commissione europea "*Una nuova strategia industriale per l'Europa*" volta a illustrare come l'industria europea potrebbe guidare la transizione digitale ed ecologica potenziando la propria competitività fondata sull'innovazione, la concorrenza e un mercato unico ben funzionante<sup>21</sup>. Molte azioni e misure concrete da adottare riprendono e specificano non a caso quelle indicate nel manifesto.

In Italia, un recente documento programmatico del Ministero delle Imprese e del Made in Italy individua le sfide dell'epoca presente e rilancia la politica industriale

---

<sup>20</sup> Il Manifesto sottolinea che solo 5 imprese europee rientrano nella classifica delle 40 maggiori imprese a livello mondiale.

<sup>21</sup> Cfr. Comunicazione del 10 marzo 2020 COM(2020) 102 final. La strategia industriale delineata è stata aggiornata in seguito all'esplosione della pandemia da COVID-19 da una successiva Comunicazione del 5 maggio 2021 COM(2021) 350 "*New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery final*" che individua una serie di interventi per rafforzare la resilienza e garantire gli approvvigionamenti di beni strategici necessari per far fronte alle crisi come per esempio le cosiddette "alleanze industriali".

che include tutte le politiche “*che consentono di liberare, coordinare ed orientare le forze economiche del Paese verso il raggiungimento di obiettivi desiderati*”. Questi prevedono la tutela del *made in Italy*, il raggiungimento dei target delle transizioni ecologiche e digitali, la ridefinizione della capacità strategica dello Stato in campo economico, l’innalzamento del ruolo dell’Italia nel sistema internazionale. Quest’ultimo obiettivo richiede una politica industriale “*come una componente fondamentale e abilitante dei più ampi interessi nazionali nel contesto del nostro sistema di alleanze di riferimento*”. Non viene auspicato peraltro il ritorno allo Stato imprenditore che il documento vuol sostituire, proponendo una formulazione inedita, con uno Stato stratega.

#### **4. I rapporti Letta e Draghi**

Approfondiscono in modo più analitico e propositivo i temi ormai inseriti nell’agenda europea i rapporti Letta e Draghi già citati. Mentre il primo insiste soprattutto sul completamento del mercato unico, in particolare per quanto riguarda l’Unione bancaria e l’Unione dei mercati dei capitali, il secondo, oltre a ribadire la necessità di superare la frammentazione dei mercati finanziari, prospetta anche interventi che si possono definire più propriamente di politica industriale o che comunque si discostano dal modello tradizionale dello Stato regolatore e dal paradigma neoliberista.

In particolare, l’Unione dei mercati dei capitali è vista in entrambi i rapporti come uno strumento necessario per superare il “nanismo” delle imprese europee favorendo la creazione di “campioni europei”<sup>22</sup>.

L’Unione bancaria e l’Unione dei mercati dei capitali, che richiedono un’estensione del perimetro della regolazione e un’ulteriore devoluzione di poteri normativi, funzioni e poteri amministrativi a livello europeo, dovrebbero dunque essere funzionali a superare l’attuale frammentazione e contribuire ad aggregazioni transfrontaliere tra gli istituti di credito e finanziari europei. Questi ultimi oggi hanno dimensioni molto più ridotte rispetto a quelli statunitensi incidendo negativamente sulla loro capacità di finanziare i grandi investimenti, con risorse private oltre che pubbliche, indispensabili per migliorare la competitività

---

<sup>22</sup> Cfr. i dati richiamati alla nota 2.

promuovendo gli investimenti nei settori di punta dell'innovazione tecnologica<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda la capacità di porsi alla frontiera dell'innovazione, infatti, l'Europa da tempo è caduta nella cosiddetta trappola delle medie tecnologie (per esempio, come il settore automobilistico) e ha perso invece la competizione con gli Stati Uniti e con altri Paesi nei settori di punta (piattaforme digitali, intelligenza artificiale, microprocessori, ecc.)<sup>24</sup>.

Per evitare il rischio di un progressivo declino dell'Europa, il Rapporto Draghi indica varie misure che spaziano da una riduzione e semplificazione del carico regolatorio al ripensamento della disciplina degli aiuti di Stato e della concorrenza che penalizzano le imprese più innovative per quanto esse siano necessarie a garantire parità di condizioni tra le imprese (*level playing field*). Il Rapporto sollecita un approccio meno rigorista della Commissione europea soprattutto in materia di controllo sulle concentrazioni. Occorre valutare non solo gli effetti dell'operazione sui prezzi, ma anche l'innovazione e gli assetti competitivi nel più lungo periodo.

Nell'ambito delle valutazioni antitrust le autorità dovrebbero dar spazio a quella che viene definita come la "*innovation defence*" da parte delle imprese interessate che dimostrino la necessità di mettere sul campo le risorse per far fronte, in certi settori, a costi fissi elevati e di conseguire le economie di scala necessarie per competere a livello globale, come accaduto nell'esempio virtuoso di Airbus. Le imprese dovrebbero impegnarsi ad attuare gli investimenti necessari da monitorare *ex post* con penalizzazioni nel caso di inadempimento.

Il Rapporto Draghi propone anche di integrare la valutazione propriamente antitrust per tener conto anche dell'interesse pubblico alla sicurezza e resilienza in settori strategici (difesa nazionale, energia, spazio, catene del valore essenziali, ecc.). L'accertamento di questo interesse pubblico aggiuntivo dovrebbe essere attribuito

---

<sup>23</sup> Come rileva il rapporto Draghi, JP Morgan, che è la più grande banca statunitense, ha una capitalizzazione di mercato superiore a quella delle dieci maggiori banche europee messe insieme. La seconda e la terza banca statunitense sono più grandi di tutte le omologhe europee. Sull'Unione dei mercati dei capitali cfr. L. BINI SMAGHI, *The Political Economy of the Capital Market Union*, in *IEP@BU Policy Brief*, giugno 2024. Sul confronto in termini di dimensione e redditività tra banche europee e statunitensi cfr. L. BINI SMAGHI, *Banking Unione, Ten Years After*, *IEP@BU Policy Brief*, gennaio 2024.

<sup>24</sup> Una delle ragioni è che le imprese europee spendono poco in ricerca e innovazione e cioè 270 miliardi di euro in meno rispetto alle imprese statunitensi. In ogni caso, i primi tre investitori in ricerca e sviluppo europei sono le case automobilistiche, non le nuove imprese nel campo delle ultime tecnologie.

alla competenza di un nuovo organismo (*Resiliency Assessment Body*) che poi dovrebbe inviare le proprie conclusioni alla Commissione europea<sup>25</sup>.

In materia di aiuti di Stato il Rapporto Draghi, pur ribadendo l'importanza di un'applicazione rigorosa delle regole del Trattato, propone di rendere più agevoli i finanziamenti ai già citati Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) che coinvolgono più imprese in più Stati membri per realizzare investimenti in settori strategici alle frontiere dell'innovazione.

L'applicazione parcellizzata della disciplina degli aiuti di Stato in relazione a misure singole disposte da ciascuno degli Stati membri determina distorsioni e inefficienze e dà un vantaggio competitivo agli Stati meno indebitati che hanno una maggiore disponibilità di bilancio. Il Rapporto sottolinea che tra il 2021 e il 2023, per far fronte alla crisi degli approvvigionamenti nel settore strategico dell'energia, vennero approvate oltre quattrocento misure di sostegno di emergenza adottate in modo non coordinato da singoli Stati, cioè che ha determinato paradossalmente, secondo le valutazioni dell'ACER, un impatto negativo sull'integrazione del mercato dell'energia<sup>26</sup>.

## ***5. Il Green Deal Europeo e la politica industriale***

La politica industriale è ritornata in auge anche in relazione agli obiettivi ambiziosi del *Green Deal Europeo* varato nel 2019 (neutralità climatica nel 2050 con una serie di target intermedi) e concretizzato in un numero elevato di regolamenti e direttive, in risposta ai cambiamenti climatici delineando una strategia di crescita che mira a proteggere la salute e il benessere dei cittadini. All'Unione europea e agli Stati membri è richiesto di mettere in opera tutte le "leve" politiche e giuridiche che interessano la regolamentazione, le riforme nazionali, investimenti, cooperazione internazionale, dialogo con le parti sociali. I Piani nazionali di ripresa e resilienza individuano gli interventi necessari secondo tempistiche e modalità predeterminate e monitorate dall'Unione europea da finanziare con contributi e prestiti europei stanziati nell'ambito del programma Next Generation EU ed erogati

---

<sup>25</sup> Ne conseguirebbe che le autorità antitrust dovrebbero operare valutazioni propriamente discrezionali, ponderando una pluralità di interessi pubblici, con una modifica del loro ruolo di autorità monobiettivo, più coerente alla logica delle autorità indipendenti.

<sup>26</sup> Cfr. ACER, *Assessment of emergency measures in electricity markets, 2023 Market Monitoring Report*, 14 luglio 2023.

al raggiungimento dei *target* o *milestones* intermedie.

Complessivamente, si tratta di interventi che non trovano una giustificazione nella teoria classica dei fallimenti del mercato, ma vengono concepiti e attuati all'insegna di un rinnovato interventismo dello Stato in vista del raggiungimento di obiettivi politici, anche con finalità di politica industriale<sup>27</sup>.

Peraltro a livello europeo vi è la consapevolezza che la rinascita della politica industriale richiede cautela, soprattutto a livello nazionale, per evitare di compromettere il mercato unico. Esse devono essere concepite in modo calibrato, per finalità circoscritte volte a promuovere un ambiente favorevole agli investimenti nei settori più innovativi, più che a favorire singole imprese, con presidi volti evitare i rischi di una cattiva allocazione delle risorse, distorsioni nel commercio, rendite di posizione<sup>28</sup>.

La nuova politica industriale non deve essere dunque un ritorno ai modelli di interventismo economico precedenti alla svolta degli anni Ottanta e Novanta che ha segnato il primato della concorrenza, promosso la regolazione condizionale piuttosto che finalistica, attuato interventi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione delle imprese pubbliche<sup>29</sup>. Si deve puntare, per esempio, su una

---

<sup>27</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, Vol. I, pag. 553 e seg. E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Dir. Pubbl.*, 2023, pag. 285 e seg.

<sup>28</sup> Cfr. da ultimo lo “*Statement of the Eurogroup in inclusive format on the competitiveness of the European economy*”, 4 novembre 2024 reperibile sul web. Cfr. J. PIECHUCKA, L. SAURIROMERO, B. SMULDERS, *Industrial Policies, Competition and Efficiency: the NEED of STATE AID CONTROL*, in *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, pag. 503 e seg.

<sup>29</sup> La distinzione tra regolazione finalistica e condizionale è emersa da tempo nella letteratura amministrativistica per segnalare il passaggio dal vecchio al nuovo modello di governo dell'economia per descrivere l'evoluzione cui è andata incontro la regolazione dei mercati. Cfr. S. CASSESE, *Fondamento e natura dei poteri della Consob relativi all'informazione del mercato*, in AA.VV., *Sistema finanziario e controlli: dall'impresa al mercato*, Milano, 1986, p. 49 ss.; L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992; G. VESPERINI, *La Consob e l'informazione del mercato mobiliare. Contributo allo studio della funzione regolativa*, Padova, 1993; L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE-C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 55 ss., secondo la quale la regolazione condizionale si distingue da quella di tipo finalistico e di quella prudenziale in quanto mira essenzialmente a garantire “*l'uguaglianza degli operatori, la libera scelta dei consumatori e l'efficienza allocativa del mercato nel suo complesso*”. Cfr. altresì S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2002, p. 265 ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati, globalizzazione*, Bologna, 2008, p. 58 ss., Per un'interpretazione della libertà del mercato, sotto l'influsso del diritto

politica industriale che subordina i finanziamenti pubblici e altre forme di sostegno all'assunzione di impegni precisi da parte delle imprese beneficiarie in vista del perseguimento di finalità pubbliche collegate, per esempio, alla transizione ecologica<sup>30</sup>.

In definitiva la nuova politica industriale è riemersa e promossa a livello politico e istituzionale, sia pur con le dovute cautele, dopo la parentesi del neoliberismo nella quale la stessa espressione era stata in gran parte espunta finanche dal lessico dei cultori della nuova ortodossia e dal dibattito per così dire “*mainstream*”.

In realtà a ben considerare, com'è stato rilevato, la politica industriale non è stata mai abbandonata del tutto persino nei paesi anglosassoni che imboccarono per primi e con maggior decisione la strada della deregolamentazione dei mercati e delle privatizzazioni dei mercati secondo il paradigma neoliberista<sup>31</sup>. È stato cioè messo in dubbio che lo Stato regolatore sia stato effettivamente, anche nel suo periodo di massima affermazione, “neutrale” in termini di politica industriale.

Al contrario in più occasioni, lo Stato regolatore, pur proclamando di voler assumere un ruolo di mero arbitro nella competizione tra imprese private, si è ingerito negli assetti del mercato condizionandone gli sviluppi. Le privatizzazioni non hanno affatto segnato la fine delle politiche industriali, che sono proseguite invece dai governi in molteplici forme, forse meno trasparenti, volte spesso a difendere e a rafforzare i “campioni nazionali” (anche in nome di una sorta di “patriottismo economico”) elevandoli magari a “campioni europei”<sup>32</sup>.

---

europeo, come contraddittorio ad armi pari fra soggetti liberamente contendenti cfr. F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Bologna, 2002.

<sup>30</sup> Cfr. M. MAZZUCATO-D. RODRIK, *Industrial Policy with Conditionalities: a Taxonomy and Sample Cases*, in *Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper WP 2023/07*, Settembre 2023.

<sup>31</sup> Cfr. M. THATCHER, *From old to new industrial policy via economic regulation*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2014, pp. 6-22. Cfr. altresì D. RODRIK, *An Industrial Policy for Good Jobs*, in *The Hamilton Project*, Brookings, 2022 secondo il quale neppure gli Stati Uniti sono stati privi di una qualche forma di politica industriale, almeno nei settori industriali legati alla difesa, che ora riemerge in relazione all'obiettivo del contrasto al cambiamento climatico e per ragioni di sicurezza nazionale nel nuovo contesto geopolitico. Cfr. M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari, 2014.

<sup>32</sup> Come esempi sono stati citati l'operazione di privatizzazione di un'impresa pubblica (*Gaz de France*) preordinata a una fusione (con Suez) e alla formazione di un'impresa pur sempre francese di livello ancor più internazionale; le garanzie pubbliche rilasciate da soggetti come la Cassa Depositi e Prestiti o la *Kreditanstalt fur Wiederaufbau*; la promozione di fondi di investimento sovrani (i *Fonds Stratégique d'Investissement* o *UK Financial Investments*); le

In Italia, in particolare, numerosi sono gli esempi di politica industriale condotta dallo Stato, talora con lo strumento delle leggi provvedimento come quelle per salvare aziende strategiche come l'Alitalia o l'Ilva<sup>33</sup>. Peraltro, sempre in Italia, molti mercati sono stati interessati solo marginalmente da interventi di liberalizzazione a causa di normative, alcune addirittura risalenti all'epoca del corporativismo, volte a proteggere categorie di imprese con effetti distorsivi della concorrenza (concessionari balneari e di derivazioni idroelettriche, tassisti, farmacisti, libere professioni, ecc.) e sono rimaste inascoltate le numerose sollecitazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'esercizio del potere di *advocacy*<sup>34</sup>.

In definitiva, si potrebbe ritenere che lo Stato è sempre stato vigile e presente, ma con una "mano meno visibile".

## **6. Lo Stato come risorsa di ultima istanza**

Peraltro, anche se ci si pone in una prospettiva storica di più lungo periodo, si trae la conferma che gli Stati non hanno mai rinunciato al ruolo di risorsa di ultima istanza a garanzia degli interessi fondamentali della collettività nelle fasi di

---

"golden shares" preordinate a prevenire acquisizioni ostili giustificate in relazione a interessi pubblici come la difesa nazionale o la sicurezza degli approvvigionamenti; le politiche tariffarie che promuovono certi tipi di investimenti o certe tecnologie; i ritardi dello Stato francese nel rilascio della IV licenza di telefonia mobile i quali hanno, più o meno consapevolmente, favorito le imprese già esistenti.

<sup>33</sup> Per il caso Alitalia il riferimento è al d.l. 28 agosto 2008, n. 134. Per quanto riguarda l'Ilva cfr. in particolare l'art. 3 del d.l. 4 luglio 2015, n. 92 approvato allo scopo di consentire la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza di sequestro preventivo in relazione a reati contro la sicurezza sul lavoro.

<sup>34</sup> Sul potere di *advocacy* cfr. M. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in *Enciclopedia del Diritto – Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pag. 314 e seg. oltre al saggio dell'autrice citato alla nota 3. Sulla necessità di aprire molti mercati alla concorrenza ha insistito più volte la Commissione europea nelle Raccomandazioni rivolte allo Stato italiano in occasione della manovra di bilancio nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo e non a caso il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che pur si propone obiettivi di politica industriale collegati alla transizione digitale ed ecologica, prevede interventi di liberalizzazione. Cfr. M. CLARICH, *Ben tornato Stato, ma forse non è mai scomparso*, 8 Ottobre 2023, in *Diario di Diritto Pubblico* reperibile sul web. Sull'assenza di una contraddizione tra spirito programmatico del PNRR e l'inclusione nelle missioni del piano della promozione della concorrenza, cfr. A. MOLITERNI, *op. cit.*, pag. 88.

maggior crisi.

Si pensi soltanto alla mobilitazione bellica operata dagli Stati in occasione della Prima guerra mondiale. Per esempio, in Germania fu chiamato a dirigere il Dipartimento per l'approvvigionamento delle materie prime per uso bellico l'ingegnere industriale e amministratore delegato del gruppo AEG, Walther Rathenau, che attuò una pianificazione rigida di tutti i principali settori dell'economia nazionale e introdusse regimi di razionamento e di controllo dei prezzi e che poi teorizzò il nuovo ruolo interventista dello Stato e la trasformazione della grande impresa in elemento dell'economia nazionale, da sottrarre anche alla ricerca del lucro e alla concorrenza<sup>35</sup>. Anche in Italia, in base alla legislazione di guerra lo Stato assunse un ruolo dirigista nell'organizzazione e nella pianificazione della produzione nazionale, introducendo istituti, procedure e prassi destinati a perpetuarsi anche dopo la conclusione del conflitto mondiale<sup>36</sup>.

Si pensi ancora alla crisi economica degli anni Trenta, innescata negli Stati Uniti dal crollo borsistico, che causò fallimenti a catena dei maggiori gruppi finanziari e imprenditoriali, che richiese nell'immediato interventi di salvataggio da parte di pubblici poteri (in Italia tramite l'IRI) e nel più lungo periodo l'introduzione di discipline settoriali (in Italia la legge bancaria del 1936) e di programmi di intervento diretto e indiretto nell'economia (come quelli del New Deal rooseveltiano, con l'approvazione di leggi dal forte impatto sui meccanismi di mercato e con l'istituzione nel 1933 della Tennessee Valley Authority)<sup>37</sup>.

Lo Stato come risorsa di ultima istanza è riemerso con particolare evidenza nel corso della crisi finanziaria del 2008-2011 e dell'epidemia da Covid-19 nel 2020.

In entrambi i casi gli Stati hanno messo in capo nell'immediato strumenti eccezionali, da un lato, per salvare le istituzioni finanziarie sull'orlo del fallimento, con il rischio di effetti sistemici sull'intero sistema economico, dall'altro, per contenere il rischio del contagio e promuovere la produzione dei presidi necessari

---

<sup>35</sup> Cfr. W. RATHENAU, *Die neue Wirtschaft*, 1918 (*L'economia nuova*, Torino, 2021). L'idea era quella di creare "organizzazioni di massa amministrate": citazione ripresa da J. C. SCOTT, *Seeing like a State – How certain Schemes to improve the human condition have failed*, Yale University Press, 2020.

<sup>36</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020, pag. 263-264.

<sup>37</sup> In particolare per le misure a sostegno delle banche cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2011, pag. 549 e seg.

(mascherine, ventilatori, vaccini).

La crisi finanziaria ed economica ha spinto gli Stati a adottare misure urgenti di sostegno a favore di istituzioni finanziarie sull'orlo del tracollo nella forma di ausili finanziari, ricapitalizzazioni, garanzie dirette o indirette degli Stati e altri tipi di intervento che non rientrano negli strumenti ordinari. In breve, lo Stato regolatore ha ceduto il passo allo Stato salvatore, con la sua "mano visibile" e pesante, specie nella primissima fase della crisi del 2008<sup>38</sup>. L'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato è stata sostanzialmente sospesa ad opera di una Comunicazione della Commissione europea del 2008, adottata in base all'art. 87, par. 3, lett. b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in tema di aiuti destinati "a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro", che ha consentito di avallare tutte le misure di sostegno alle banche messe in atto dagli Stati membri<sup>39</sup>.

Superato il momento più critico la regolazione, in particolare, a livello europeo, ha ripreso e potenziato il suo ruolo<sup>40</sup> attraverso una disciplina delle agenzie di *rating* e degli istituti bancari con l'avvio del progetto di Unione bancaria e l'attribuzione di nuovi poteri di intervento alla Banca centrale europea, per quanto riguarda la vigilanza, e al *Resolution Board* per quanto riguarda la risoluzione delle crisi bancarie<sup>41</sup>.

L'improvviso scoppio della pandemia da Covid-19 ha indotto gli Stati a introdurre misure eccezionali volte non soltanto a limitare la libertà personale (restrizioni alla libertà di circolazione, obblighi vaccinali, ecc.), ma anche a sostegno

---

<sup>38</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, op. cit. Sul punto si vedano anche G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI-R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*, Napoli, 2011, p. 138 ss.

<sup>39</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione "L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale" (2008/C 270/02). Cfr. M. CLARICH, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giur. Comm.*, 2017, pag. 702 e seg.

<sup>40</sup> Cfr. M. CLARICH, *La "mano visibile" dello Stato nella crisi economica e finanziaria*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2015.

<sup>41</sup> Cfr. M. CHITI-V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016; E. BARUCCI-M. MESSORI (eds.), *Towards The European Banking Union*, Florence, 2014; E. CHITI-G. VESPERINI (a cura di), *The administrative architecture of financial integration. Institutional design, legal issues. Perspectives*, Bologna, 2015; M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 975 ss.

dell'economia. In Europa in particolare ciò è avvenuto con l'approvazione di uno *State Aid Temporary Framework* adottato il 19 marzo 2020 in applicazione dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per consentire agli Stati, in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, la massima flessibilità nell'individuazione di forme di supporto eccezionale all'economia in una situazione di sostanziale paralisi di molte attività<sup>42</sup>.

Ma anche il rigore della normativa antitrust in tema di accordi di collaborazione tra imprese è stato fortemente attenuato. Negli Stati Uniti il *Department of Justice* e la *Federal Trade Commission* emanarono nel 2020 un comunicato congiunto per consentire, in deroga alle norme antitrust, lo scambio di informazioni commercialmente sensibili e la collaborazione tra imprese farmaceutiche concorrenti per la ricerca dei vaccini<sup>43</sup>. Analogamente, la Commissione europea ha emanato le cosiddette *comfort letter* a imprese e ad associazioni di imprese in relazione a forme di cooperazione e iniziative necessarie per fronteggiare la pandemia<sup>44</sup>.

Negli Stati Uniti si è fatto addirittura ricorso a una legge emanata nel 1950 (*Defense Production Act*) e applicata la prima volta durante la guerra di Corea per promuovere la produzione e la distribuzione di farmaci e di apparati medicali e indurre le imprese a cooperare, ad accelerare l'attività di ricerca e sviluppo e ad aumentare la capacità produttiva<sup>45</sup>.

In definitiva, per far fronte alle crisi più gravi, vale ieri come oggi, quanto dichiarato da Keynes durante la Seconda guerra mondiale e cioè che “*tutto ciò che possiamo fare in questo momento, possiamo permettercelo*”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Il regime speciale è rimasto in vigore fino alla fine del 2022. Cfr. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel “comune interesse europeo”*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2021, n. 1, pag. 110 e seg.

<sup>43</sup> Cfr. US. Department of Justice and Federal Trade Commission, *Joint antitrust statement regarding COVID-19*, reperibile sul web

<sup>44</sup> Cfr. European Commission, *Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current COVID-19 outbreak*, 2021/IC 116 I/02 reperibile sul web che prevede, tra l'altro, il rilascio di *comfort letters* (par. 3 sub. 17 e 18). Per quanto riguarda l'Italia, cfr. V. PICCOLO, *Una bussola per navigare fuori dalla tempesta – L'attività di enforcement dell'AGCM durante l'emergenza Covid-19*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2021, pag. 561 e seg.

<sup>45</sup> Cfr. The White House, *National Covid-19 Preparedness Plan*, Marzo 2022, pag. 11 reperibile sul web.

<sup>46</sup> Citazione tratta da una conferenza in onda sulla BBC il 2 aprile 1942 “*How Much Finance Matter?*” ripresa da M. J. SANDEL, *La democrazia stanca – nuovi pericoli e possibili soluzioni*

## **7. Le ragioni extraeconomiche della crisi del neoliberismo**

La spinta al superamento del paradigma neoliberista è dovuta anche a ragioni che si ricollegano in ultima analisi all'esigenza di salvaguardare la stessa sovranità degli Stati sul doppio versante della competizione con altri Stati e della presenza sempre più invasiva delle grandi piattaforme digitali.

Quanto al primo versante, si pensi alla disciplina del *golden power* che è volta a monitorare gli investimenti in Europa da parte di paesi terzi e che trova una cornice di riferimento a livello europeo nel Regolamento (UE) 2019/452 del 19 marzo 2019. Essa ha una ragione giustificatrice, non già nei classici fallimenti del mercato che stanno alla base della regolazione economica secondo il modello dello Stato regolatore, bensì nei nuovi equilibri geopolitici che, come già accennato, vedono una presenza più assertiva di Stati autoritari con mire espansionistiche. Questi ultimi attuano infatti politiche di investimenti, spesso indirettamente attraverso entità comunque riconducibili agli stessi Stati, in altri Stati volti ad acquisire tecnologie, *know how* e altre risorse strategiche che si prestano a essere utilizzate per scopi anche militari<sup>47</sup>.

Da qui la necessità di introdurre strumenti di monitoraggio con l'attribuzione di poteri interdittivi ai governi nazionali esercitati a tutela di interessi strategici e della stessa sovranità degli Stati. L'amplissima discrezionalità attribuita in Italia al Consiglio dei ministri nell'esercizio di tali poteri si pone, non a caso, ai confini tra l'attività amministrativa e quella prettamente politica<sup>48</sup>.

---

*per tempi difficili*, Milano, 2024, pag. 291 che pone l'interrogativo se il neoliberalismo sia messo in crisi dalla politica post-pandemica.

<sup>47</sup> In Italia la disciplina del *golden power* introdotta dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21 convertito in l. 11 maggio 2012, n. 56, più volte modificato in particolare con il cosiddetto Decreto Ucraina (d.l. 21 marzo 2022, n. 21 convertito in l. 20 maggio 2022, n. 51). Cfr. L. BELVISO, *Golden power – Profili di diritto amministrativo*, Torino, 2023; M. SATTOROVA, *WU Investment Law at Crossroads: Open Strategic Autonomy in Times of Heightened Security Concerns*, in *Common Martek Law Review*, 2023, pag. 701 e seg.; M. D'ALBERTI, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in G. NAPOLITANO, (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening*, Bologna, 2020, p. 83 ss.; G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa del golden power e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, pag. 549.

<sup>48</sup> Secondo il Consiglio di Stato "*l'apprezzamento della strategicità di un'operazione in relazione all'interesse nazionale da parte del Consiglio dei Ministri ha tratti altamente discrezionali*" in quanto coinvolge "*considerazioni di politica internazionale e di sicurezza tese a preservare (...) la stessa effettività del principio costituzionale supremo di cui all'art. 1, comma 2 ("La sovranità*

Il secondo versante riguarda le grandi piattaforme tecnologiche (i *Big Tech*) con riferimento alle quali, considerate le loro dimensioni e la capacità di influenza, non solo su soggetti privati (propria clientela, imprese concorrenti o della filiera), ma anche su governi e istituzioni pubbliche, si è evocato il concetto di “sovranità privata” in competizione con quella degli Stati.

In pochi anni queste imprese sono diventate giganti globali (definiti anche come Leviatani digitali) che superano la dimensione territoriale dei singoli Stati o addirittura di comunità di Stati come l’Unione europea e operano in modo sistematico un arbitraggio regolamentare nella ricerca di “*regulatory loops*”, a fini non soltanto fiscali, che consentano di espandere le loro attività<sup>49</sup>.

Esse sono poi monopoliste del “nuovo petrolio”, costituito dai dati personali di miliardi di persone (*big data*), acquisiti per lo più gratuitamente e con consensi prestati in modo disattento e sono in condizione, grazie ad algoritmi sempre più sofisticati, di profilare le opinioni e le preferenze, non solo a fini commerciali, ma anche per finalità politiche ed elettorali<sup>50</sup>.

Le grandi piattaforme pongono dunque sempre più problemi legati non solo alla concorrenza, alla privacy, alla tutela dei lavoratori, ma anche al funzionamento stesso dei sistemi democratici.

È allora evidente che se la sovranità degli Stati è messa in discussione da questa sorta di sovranità privata, gli Stati sono indotti a reagire con tutti i mezzi a disposizione (regolazione, tassazione) per contenerne lo strapotere dopo aver concesso a queste imprese alla frontiera dell’innovazione una sorta di una “benevola tolleranza”, in nome del principio della libertà del web, che ha consentito la loro crescita in un ambiente sostanzialmente senza regole.

Con l’aumento esponenziale della loro dimensione, del loro potere di mercato e dell’estensione a tutto campo del raggio della loro attività, il meccanismo virtuoso

---

*appartiene al popolo*”). Un siffatto apprezzamento è cioè “*la risultante di una ponderazione altamente discrezionale (se non apertamente politica)*” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289).

<sup>49</sup> Cfr. S. MANNONI-G. STAZI, *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Napoli, 2021; A. RIZZO-R. SOMMELLA, *Ingovernabili – Grandi piattaforme, nuovi monopoli e la lotta per la concorrenza*, Luiss University Press, 2022.

<sup>50</sup> Si pensi, da ultimo, all’influenza esercitata sull’elettorato americano nelle elezioni presidenziali dalla piattaforma X, riconducibile a Elon Musk denunciata, per esempio, dal quotidiano britannico *The Guardian* che ha deciso di non utilizzare più questo canale (cfr. comunicato pubblicato il 13 novembre 2024).

della concorrenza si è inceppato e sono emersi i primi problemi. Ci si è accorti per esempio che nell'ambiente digitale il meccanismo schumpeteriano della "distruzione creatrice", con l'ingresso sul mercato di imprese innovatrici, si è sostanzialmente inceppato. E ciò perché i Big Tech godono ormai di una posizione inattaccabile grazie al cosiddetto effetto rete, già emerso in passato con riguardo agli operatori di telecomunicazioni; più si amplia la platea dei consumatori e utenti, più la piattaforma diventa attrattiva. Inoltre, i *Big Tech* sono diventati specialisti nelle cosiddette acquisizioni killer volte a inglobare le aziende più innovative, non già al fine di valorizzarle, bensì di "ucciderle" prima che diventino concorrenti pericolosi.

Da qui anzitutto le azioni di contenimento delle varie autorità antitrust che, nella veste di garanti della democrazia economica, hanno aperto in Europa e negli Stati Uniti una molteplicità di casi irrogando sanzioni miliardarie e affinando i propri strumenti di indagine e di analisi dei mercati<sup>51</sup>.

Ma gli strumenti classici del diritto antitrust si sono rivelati insufficienti, perché essi sono azionati spesso in ritardo all'esito di istruttorie complesse e di strascichi giudiziari e non riescono a seguire il ritmo incalzante dell'innovazione.

Il passo compiuto in Europa per contrastare il potere di mercato delle grandi piattaforme è stato quello di passare da una regolazione *ex post*, tipica del diritto antitrust, a una regolazione *ex ante* attuata nel 2022, com'è noto, con due Regolamenti europei e cioè il Digital Markets Act e il Digital Service Act<sup>52</sup> che hanno imposto una serie di obblighi comportamentali alle piattaforme digitali, designate dal Digital Markets Act come *gatekeepers*. Da ultimo è stato approvato un Regolamento che disciplina l'immissione sul mercato e l'uso dell'intelligenza artificiale nell'Unione europea allo scopo di promuovere l'innovazione, ma al tempo stesso di tutelare interessi pubblici quali la salute, la sicurezza e i diritti

---

<sup>51</sup> Cfr. M. LIBERTINI, *Digital markets and competition policy. Some remarks on the suitability of the antitrust toolkit*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2021.

<sup>52</sup> Cfr. Regolamenti (UE) n. 2022/1925 e 2022/2965 sui quali si è aperto un ampio dibattito: per tutti cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, *op. cit.*, pag. 285 e seg.; M. LIBERTINI, *Il Regolamento europeo sui mercati digitali e le norme generali in materia di concorrenza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, pag. 1069 e seg.; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*; F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2021, p. 2 e seg.; C. SHAPIRO, *Regulating Big Tech: Factual Foundations and Policy Goals*, in *Network Law Review*, 2023, <https://www.networklawreview.org/shapiro-big-tech/> in senso dubitativo sulla necessità di introdurre troppe regole *ex ante*.

fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>53</sup>.

### **8. Considerazioni conclusive.**

Nei paragrafi precedenti si è visto come in questa fase storica gli Stati hanno assunto un ruolo più attivo nella regolazione e conformazione dei mercati in risposta a una molteplicità di sfide e in seguito al ripensamento dei paradigmi del neoliberismo e, a monte, alla crisi dello stesso modello della democrazia liberale di stampo occidentale dominanti a livello globale per almeno tre decenni<sup>54</sup>.

La competizione tra Stati e le tensioni geopolitiche sta mettendo in discussione l'apertura dei mercati a livello internazionale e la libertà del commercio all'insegna della deglobalizzazione e del ripiegamento degli Stati su se stessi.

Vanno richiamate per esempio le politiche volte a promuovere il *reshoring* o almeno il *friendshoring* di attività industriali strategiche per le catene del valore delocalizzate in paesi considerati ostili. Negli Stati Uniti l'*Inflation Reduction Act* e il *Chips and Science Act* approvati nel 2022, mettendo sul campo ingenti risorse e agevolazioni pubbliche, hanno incentivato le imprese a operare investimenti negli Stati Uniti in particolare, con riferimento al secondo testo normativo, per promuovere la ricerca e la produzione nazionale di semiconduttori. Questa mossa ha spiazzato l'Unione europea rendendo necessaria, anche da questo punto di vista, una serie di contro misure inclusa la revisione della politica degli aiuti di Stato<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 2024/1689.

<sup>54</sup> Quanto al neoliberismo, nel dibattito più recente, più che un superamento del paradigma neoliberales con il ritorno al passato, viene proposto un adattamento al nuovo contesto, chiarendo, per esempio, che gli obiettivi del modello liberale non devono essere limitati alla crescita economica, ma anche al “*mantenimento di una certa eguaglianza di reddito e di ricchezza*” cfr. F. FUKUYAMA, *Liberalism and its discontents*, Londra, 2022. Si è anche teorizzato un nuovo approccio (denominato “*productivism*”) che si differenzia sia dal modello neoliberales, sia dal modello keynesiano e che punta soprattutto su politiche industriali basate su una “*collaborative interaction*” tra istituzioni pubbliche e imprese e sull'idea che Stati e mercati sono “*complements, not substitutes*”. Il tutto con l'obiettivo di creare buone imprese (piccole e medie, piuttosto che campioni nazionali) e buoni posti di lavoro: cfr. D. RODRICK, *On productivism*, 2023, <https://tinyurl.com/2lonxfc32023>. Nella discussione sul neoliberismo viene spesso posto l'accento, come fattore di temperamento degli eccessi dello Stato e del mercato, su un terzo elemento costituito dalla società civile: Cfr. R. RAJAN, *Il terzo pilastro*, Bocconi Editore, 2019; M. BRUNNERMAIER, *op. cit.*; J. STIGLITZ, *La strada per la libertà – l'economia e la società giusta*, Torino, 2024.

<sup>55</sup> Cfr. L. CIOTTI, *L'Unione Europea di fronte all'Inflation Reduction Act americano*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, 2023 che

Si prospetta poi all'orizzonte, in seguito alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti che vedono il ritorno di un'amministrazione repubblicana incline al protezionismo, l'introduzione di dazi e di altri strumenti di controllo degli investimenti da e per l'estero. Si stanno affermando punti di vista che inquadrano la libertà del commercio non più nella prospettiva tradizionale per così dire “*win win*”, nella quale cioè tutti gli Stati traggono benefici dalle interazioni, bensì come una minaccia alla potenza dello Stato, nella prospettiva invece “*win-lose*”, che in realtà rischia di tradursi in quella “*lose-lose*”, cioè di riduzione del benessere di tutti.

A livello europeo, le iniziative concrete, che hanno fatto seguito ai documenti di *policy* richiamati nei paragrafi precedenti, sono state molteplici. Esse hanno interessato anzitutto l'applicazione delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato che è stata già in parte riadattata al nuovo contesto.

Anche il ruolo della regolazione delle attività economiche ha visto una ripresa dopo decenni all'insegna della *deregulation* dei mercati. Numerose direttive e regolamenti europei sono intervenuti anzitutto per colmare lacune e introdurre presidi più efficaci, in particolare per prevenire e gestire le crisi bancarie (si pensi al *Single Supervisory Mechanism* e al *Single Resolution Mechanism*, adottati in sede europea). Altre misure sono state varate sia per evitare distorsioni della concorrenza da parte di imprese extra UE<sup>56</sup>, sia per disciplinare nuovi settori (piattaforme digitali, intelligenza artificiale, ecc.).

Da ultimo è stata approvata la direttiva (UE) 2024/1760 sulla *due diligence* in materia di sostenibilità aziendale volta a garantire che le imprese attive nel mercato interno europeo contribuiscano allo sviluppo sostenibile e alla transizione verso la sostenibilità delle economie e delle società. La direttiva impone alle imprese una serie di obblighi al cui rispetto sono preposte autorità amministrative dotate di poteri d'indagine e sanzionatori. Si apre così un nuovo versante della regolazione che pone l'Unione europea all'avanguardia a livello globale, ma che presenta numerose problematiche.

L'Unione europea non dovrebbe però eccedere nell'intraprendere politiche

---

analizza le risposte dell'Unione europea e in particolare la Comunicazione della Commissione europea del 1 febbraio 2023, *Un piano industriale Green Deal per l'era delle emissioni nette zero*, COM(2023) 62 definitivo che contiene un elenco di misure.

<sup>56</sup> Cfr., per esempio, il Regolamento (EU) 2022/2560 sui sussidi esteri distorsivi del mercato interno che recepisce le indicazioni del manifesto franco-tedesco e della Commissione europea in attuazione del quale quest'ultima ha adottato l'Implementing Regulation (EU) 2023/1441.

regolatorie che possano penalizzare le imprese operanti in Europa sul piano della competitività. Il rischio dell'iperregolazione è sempre incombente anche da parte degli Stati nazionali che spesso indulgono nella prassi del *gold plating*, cioè dell'integrazione delle regole europee con regole nazionali non strettamente necessarie.

Questa preoccupazione emerge anche dal Rapporto Draghi secondo il quale il “*regulatory flow*” che proviene dall'Unione europea in termini di numero di norme approvate costituisce un fattore che rende il contesto europeo meno favorevole all'attività d'impresa rispetto a quello statunitense<sup>57</sup>. Il rapporto fa tre esempi e cioè la già richiamata direttiva sulla due diligence in materia di sostenibilità aziendale, il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) e la legislazione dell'UE in materia di rifiuti e imballaggi<sup>58</sup>.

Anche la politica industriale, accantonata o rimasta comunque per così dire “sottotraccia” nel periodo aureo del neoliberalismo, è riemersa, sia pure in un'accezione diversa, meno invasiva rispetto alla tradizione dello Stato interventista e dello Stato pianificatore in auge nei decenni successivi alla crisi degli anni Trenta. La nuova politica industriale sembra più rispettosa dell'esigenza di non incidere sui meccanismi del mercato e della concorrenza, che restano un motore fondamentale per promuovere l'innovazione e la crescita economica, al di là di quanto strettamente necessario per salvaguardare gli interessi strategici degli Stati.

A livello europeo, si sta facendo strada la prospettiva di una politica industriale

---

<sup>57</sup> Secondo il rapporto negli Stati Uniti sono stati promulgati circa 3.500 atti legislativi e sono state approvate circa 2.000 risoluzioni a livello federale negli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024). Nello stesso periodo, l'UE ha approvato circa 13.000 atti, di cui 515 atti legislativi ordinari, 2.431 altri atti legislativi, 954 atti delegati, 5.713 atti di esecuzione e 3.442 altri atti. A ciò si aggiunge la legislazione nazionale approvata in ciascuno Stato membro. A titolo di esempio, *Dansk Industry* ha rilevato che, a causa degli sviluppi della legislazione europea e nazionale, il numero di regolamenti applicabili in Danimarca è aumentato del 63% dal 2001 al 2023.

<sup>58</sup> Quanto alla rendicontazione della sostenibilità e di *due diligence* essa comporta costi di adeguamento (*compliance costs*) stimati da 150.000 euro per le imprese non quotate a 1 milione di euro per quelle quotate, oltre che possibili sovrapposizioni con discipline parallele.

Anche il regolamento sulla protezione dei dati aumenta gli oneri amministrativi delle imprese dell'UE ed è stato ulteriormente appesantito da norme nazionali approvate in difformità del divieto di *gold plating*.

La legislazione sui rifiuti e sui rifiuti di imballaggio è una delle principali fonti di costi di adeguamento normativo soprattutto per le PMI.

che guardi agli interessi dell'Unione europea nel suo complesso, nella consapevolezza che senza una strategia comune, che include anche la produzione dei cosiddetti beni pubblici europei (per esempio nei settori della difesa e delle infrastrutture), supportata da impegni credibili dei singoli Stati membri, questi ultimi rischiano di essere schiacciati nella competizione globale<sup>59</sup>.

Si oppone peraltro a queste prospettive la riluttanza a operare cessioni di sovranità a favore dell'Unione europea da parte degli Stati membri, specie di quelli che sono entrati a far parte dell'Unione europea dopo la caduta del muro di Berlino<sup>60</sup>.

In ogni caso lo spostamento degli equilibri interni agli Stati membri a favore di partiti di impostazione populista e sovranista rende più difficile la strada di ulteriori cessioni di sovranità, come quelle che deriverebbero dall'attribuzione all'Unione europea di nuovi poteri di regolazione in materie ancora riservate alla competenza degli Stati membri oppure di una propria capacità fiscale inclusiva della possibilità di operare sul mercato dei capitali emettendo titoli europei<sup>61</sup>.

Un altro fattore frenante è lo scarso ancoraggio democratico delle istituzioni europee e la percezione diffusa che esse abbiano una matrice essenzialmente tecnocratica che non può legittimare poteri che incidono in modo così pervasivo sulle comunità locali<sup>62</sup>.

Nel lungo periodo la via dell'integrazione passa necessariamente attraverso la creazione di una vera e propria società europea che imprima una spinta dal basso

---

<sup>59</sup> Cfr. M. BUTI- M. MESSORI, *Integrazione europea e beni pubblici: il ruolo di preferenze eterogenee*, in *Astrid Rassegna*, 2024. n. 15. Resta in ogni caso aperto il problema delle ingenti risorse finanziarie che l'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero impiegare, come sottolinea anche il rapporto Draghi, per i progetti di investimento necessari per promuovere la crescita economica in un contesto nel quale a livello europeo le nuove regole sul Patto di stabilità (Regolamenti UE n. 1263/2024 e n. 1264/2024), per quanto meno rigide rispetto a quelle precedenti, prevedono percorsi di riduzione del debito da includere in piani strutturali nazionali a medio termine che limitano dunque gli spazi di manovra degli Stati più indebitati.

<sup>60</sup> Affrancati dall'influenza dell'Unione Sovietica da non molto tempo, questi ultimi sembrano poco propensi a veder ridotti i propri poteri da un'Unione europea il cui traino è storicamente rappresentato dai due Stati più forti e cioè Germania e Francia.

<sup>61</sup> Il Rapporto Draghi sollecita in realtà un'applicazione più rigorosa del principio di sussidiarietà in modo da restituire poteri normativi e prerogative agli Stati membri.

<sup>62</sup> Ma rimettere mano ai Trattati europei risulta estremamente difficile, mentre appare più percorribile la via dell'integrazione che consenta ad alcuni Stati europei di fare da battistrada nell'estendere l'ambito delle politiche comuni, lasciando aperta la possibilità di altri Stati di aderire in un momento successivo. Un'Europa per così dire a geografia variabile sembra preferibile rispetto a un'Unione europea in stallo o addirittura in regresso.

verso “*un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa*” (art. 1, comma 2, del Trattato sull’Unione europea).