

**DIRITTO DELL'ECONOMIA**

*Collana diretta da*

**Eugenio Picozza e Raffaele Lener**

**SANDRO AMOROSINO**

# **Le regolazioni pubbliche delle attività economiche**



**G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

## Capitolo I

# IMPRESE E MERCATI TRA AUTONOMIA PRIVATA E REGOLAZIONI PUBBLICHE

SOMMARIO: 1. Quattro concetti generali: impresa, mercato, autonomia e regolazioni. – 2. Le regolazioni pubbliche dei mercati e delle imprese. – 3. La regolazione come somma di regolamentazione e di controlli. – 4. L'organizzazione giuridica dei vari mercati. – 5. L'incidenza delle crisi economiche sul rapporto tra l'autonomia delle imprese e le regolazioni.

### 1. *Quattro concetti generali: impresa, mercato, autonomia e regolazioni*

Il “nocciolo duro” del diritto dell'economia<sup>1</sup> è costituito dalle regolazioni pubbliche delle attività economiche, le quali sono inscindibilmente connesse ad altri tre concetti giuridici generali: l'impresa, il mercato e l'autonomia.

Per entrare in argomento è quindi indispensabile richiamare – molto schematicamente – questi concetti, partendo dal primo, l'*impresa*, definibile come una struttura organizzativa (di capitali, risorse umane – il lavoro – saperi, strutture materiali) costituita in funzione dello svolgimento di un'attività economica; parliamo, dunque, di un'*organizzazione funzionale* all'attività economica.

Oggi viene naturale concentrare l'attenzione sull'impresa, la sua organizzazione e funzione, come *oggetto centrale* dei rami del diritto che si occupano delle attività economiche, ma per moltissimi anni non è stato così: al centro dell'attenzione erano, sulla scorta dell'art. 2082 c.c., la figura dell'imprenditore e le varie *forme giuridiche* – dalla ditta individuale sino alla società per azioni quotata in borsa – che l'imprenditore sceglie come centro di imputazione, cioè di riferimento, dei rapporti giuridici che riguardano l'impresa, il suo funzionamento e la sua attività esterna.

---

<sup>1</sup> E. Picozza, *Descrizione generale*, in E. Picozza-V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Torino 2017, p. 2 ss.

Dobbiamo ad alcuni maestri del diritto commerciale, tra gli altri Giorgio Oppo<sup>2</sup>, Vincenzo Buonocore<sup>3</sup> e Paolo Ferro-Luzzi<sup>4</sup>, aver rimesso al centro della scena l'impresa come entità giuridica organizzativa<sup>5</sup> *autonoma e fondamentale*, che, nelle varie situazioni – di trasformazione o di crisi – deve essere – ove possibile – salvaguardata come *funzione/valore in sé*, anche a prescindere dalla sorte della ditta o società che la gestisce.

La libertà di iniziativa economica – garantita dall'art. 41 Cost. – si concretizza, quindi, nella libertà di dare corpo ad una determinata struttura di impresa e di svolgere con essa una certa attività, il che vuol dire accedere ad uno specifico *mercato* ed operare in esso, scambiando merci o servizi, in concorrenza “alla pari” con altri operatori, scegliendo liberamente le strategie commerciali e di sviluppo.

Tutti questi aspetti si compendiano nell'*autonomia imprenditoriale*.

Il nocciolo dell'*autonomia* – come concetto generale, sia pubblica che privata – è, semplificando al massimo, il potere di dirigersi da sé<sup>6</sup>.

L'*autonomia imprenditoriale* consiste quindi nel potere di autoorganizzarsi, di individuare le strategie per affermare la presenza attiva dell'impresa nel mercato, di attuare queste strategie, sia sul versante interno (del prodotto che si vuole mettere sul mercato) sia su quello esterno, della promozione e vendita.

Sul *piano sostanziale* l'*autonomia imprenditoriale*, essendo volta allo svolgimento dell'attività economica, deve concretizzarsi in scelte idonee a far entrare ed a far rimanere i “*prodotti*” (beni o servizi) dell'impresa “sul mercato”; essa è perciò condizionata innanzitutto dalla situazione, attuale e prevedibile, dello specifico mercato relativo ad un determinato prodotto. Ad esempio: una quarantina d'anni fa – all'inizio degli anni '80 – era fiorente il “mercato” della redazione dei programmi di sviluppo regionali perché le Regioni, avendo ricevuto, tra il 1972 ed il 1977, dallo Stato, molte funzioni in campo economico e territoriale, dovevano farsi le loro programmazioni e pianificazioni e perciò si rivolgevano a società specializzate o a consulenti.

Successivamente l'involuzione della realtà politico-istituzionale e finanziaria delle Regioni ha fatto venir meno la domanda di servizi (consulenze) per la redazione di programmi economici generali ed è, quindi, venuto meno il mercato.

<sup>2</sup> G. Oppo, “*Principi*”, in AA.VV., *Trattato di diritto commerciale*, Torino 2002.

<sup>3</sup> V. Buonocore, voce *Impresa*, in *Enc. dir., Annali I*, Milano 2007.

<sup>4</sup> P. Ferro-Luzzi, *Lezioni di diritto bancario*, vol. I, Torino 2004.

<sup>5</sup> Così, specularmente, un compianto maestro del diritto amministrativo, G. Guarino, *L'impresa come modello organizzativo tipico*, in *Giur. comm.*, 1976, I, p. 206 ss.

<sup>6</sup> S. Pugliatti, voce *Autonomia privata* e M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, entrambe in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano 1959.

Gli esempi di esplosione di nuovi mercati, soprattutto telematici (un esempio per tutti: le piattaforme) o – specularmente – di scomparsa e di mercati tradizionali (ad esempio: le vendite “porta a porta”) potrebbero moltiplicarsi<sup>7</sup>.

## 2. Le regolazioni pubbliche dei mercati e delle imprese

Accanto a questo *condizionamento sostanziale*, relativo alla situazione ed alle tendenze dello specifico ambito di mercato in cui si vuole operare, vi è, poi, un secondo, decisivo, *condizionamento formale*, costituito dalla *regolazione giuridica* delle imprese e dei mercati stessi.

Nel mondo contemporaneo la massima parte delle attività umane è soggetta non solo a *regolamentazioni pubbliche* dei più vari livelli (si va dai trattati internazionali, ad esempio in materia di commercio, ai regolamenti comunali, ad esempio di disciplina della circolazione), ma anche a *vari tipi di controlli* da parte di pubblici poteri (ad esempio: il volo con gli aerei ultraleggeri è soggetto ad autorizzazione). Il *controllo* è definibile, sempre in estrema sintesi, come l’attività di verifica – da parte di un organismo amministrativo – della regolarità dello svolgimento di una funzione pubblica o della correttezza dei comportamenti dei soggetti privati che operano in un certo settore o mercato.

Le attività economiche sono al centro del mondo contemporaneo e sono quindi soggette a molteplici tipi di regolamentazioni e di controlli pubblici, i quali si giustificano con la necessità di tutelare gli interessi generali connessi alle attività stesse (ad esempio: la tutela della salute dei lavoratori, della sicurezza dei cittadini o dell’ambiente). Il diritto d’impresa è quindi *bilanciato* – sempre nell’art. 41 Cost.<sup>8</sup> – dalla necessità di tutelare gli interessi generali della collettività ed i diritti e la dignità delle persone e a questo scopo è soggetto a regolamentazioni e controlli da parte di pubblici poteri.

L’*insieme* costituito dalla somma delle regolamentazioni e dei controlli pubblici costituisce la *regulation*, che, per comodità, si può tradurre con *regolazione*.

Di particolare rilievo per le attività economiche sono – oltre alle regolamentazioni primarie, dell’UE e nazionali – le strutture organizzative pubbliche (nazionali ed europee) preposte sia alla regolamentazione secondaria, di tipo tecnico – relativa al “come si deve operare” – sia al controllo degli operatori e del funzionamento dei mercati.

---

<sup>7</sup> V. da ultimo, A. Canepa, *I mercanti dell’era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino 2020, p. 279.

<sup>8</sup> M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna 1995; F. Galgano, *Commento all’art. 41*, in F. Galgano-S. Rodotà, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982.

Si suole dire che le nostre sono *economie sociali di mercato*, nelle quali le decisioni pubbliche svolgono il compito essenziale di *correggere* i malfunzionamenti (c.d. fallimenti) dei mercati e delle imprese, allorché ledono gli interessi collettivi ed i diritti fondamentali della persona.

Se i controlli sono continuativi sull'intera l'attività d'impresa si ha la *vigilanza*, la quale può essere attribuita ad una sola struttura pubblica o essere *multi-livelli* (sulle banche, ad esempio, è in collaborazione tra BCE e Banca d'Italia); può essere affidata ad autorità indipendenti (ad esempio: per le banche e per moltissimi servizi pubblici) o ad amministrazioni "ordinarie" (Ministeri, Regioni, Comuni), ma anche ad enti o consorzi privati qualificati (ad esempio: per la tutela dei prodotti "*made in Italy*" dalle contraffazioni) ed, infine, all'*autoregolazione dei privati* (ad esempio: delle associazioni di produttori di alimenti tipici).

La regolazione pubblica delle attività economiche (più precisamente: di quelle che hanno rilevanza economica di mercato), intesa in senso ampio comprende – oltre alle regolamentazioni (di varia natura e livello) ed alle funzioni di controllo – altri tipi di atti e di procedimenti: gli atti di indirizzo politico e le programmazioni e pianificazioni.

Ad esempio, un atto di indirizzo politico è stata la decisione di continuare i lavori di costruzione della ferrovia ad Alta Velocità per la tratta Lione-Torino.

Le programmazioni e pianificazioni sono anch'esse *atti di indirizzo* che prefigurano l'assetto futuro, ritenuto ottimale, sulla base di scelte politiche, in un certo momento storico, di settori economici o ambiti territoriali ed indicano le "misure" (giuridiche, finanziarie ed organizzative) per realizzarli.

### 3. La regolazione come somma di regolamentazione e di controlli

Qualche studioso "più tradizionale" del diritto pubblico o amministrativo potrebbe obiettare che la nozione di *regolazione* – intesa in modo così "allargato" – finisce per avere poco significato giuridico perché "abbraccia" funzioni pubbliche (e le relative procedure) estremamente *eterogenee*: si va da decisioni politiche, alla produzione di atti legislativi o di regolamenti esecutivi, ai *precetti* che costituiscono la componente giuridica delle programmazioni, sino ai provvedimenti amministrativi adottati, nei singoli casi, nell'esercizio delle funzioni di controllo (ad esempio: l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; oppure l'abilitazione all'esercizio di una professione, che nel diritto europeo è considerata attività d'impresa, soggetta alle regole di tutela della concorrenza).

La risposta può essere che in tutti questi casi – nonostante la loro varietà di natura e di forma giuridica – vi è un *minimo comun denominatore*: siamo in

presenza di decisioni pubbliche, assunte con le dovute procedure, che hanno *contenuto precettivo* per i destinatari.

Sono, dunque, decisioni che modificano autoritativamente le situazioni giuridiche dei destinatari e possono consistere, a seconda dei casi, in: attribuzioni di poteri a soggetti pubblici (ad esempio: autorità indipendenti); regole di comportamento per le imprese e per la *governance* delle società quotate; regole di organizzazione e funzionamento di vari tipi di mercati (bancari, finanziari ed assicurativi, ma anche dei pubblici servizi, etc.); discipline amministrative della produzione e della circolazione di merci (ad esempio: i farmaci o i cosmetici), ma anche di prodotti immateriali (gli strumenti finanziari); programmi pubblici che “delimitano” il diritto d’impresa (ad esempio: in materia di cave) o di proprietà (ad esempio: i piani urbanistici) o, invece, prevedono investimenti in opere pubbliche o la concessione di sovvenzioni pubbliche; provvedimenti specifici, adottati nell’esercizio della funzione di controllo del rispetto ed attuazione delle regole (ad esempio: sanzioni in caso di violazioni).

Riassumendo, con un’immagine si può dire che l’impresa – privata o pubblica che sia – è soggetta ad una rete, a più “strati”, di decisioni pubbliche precettive che ne condizionano l’organizzazione e l’attività.

#### 4. L’organizzazione giuridica dei vari mercati

In un passato risalente si riteneva, in teoria, che lo Stato dovesse limitarsi – primariamente con il codice civile – a disciplinare i rapporti civili: i soggetti, i loro diritti, le obbligazioni, i contratti, il lavoro, le forme organizzative dell’impresa, in particolare le società.

Il pubblico potere, dopo aver dettato le regole generali, doveva “rimanere fuori” dai rapporti civili; una volta definito e *livellato il campo da gioco* la partita veniva giocata da soggetti formalmente uguali.

Questo modello teorico di autolimitazione del potere pubblico anche in passato è stato ampiamente *contraddetto*, nella realtà, per tre fondamentali motivi.

Il *primo*: nei contratti le parti erano formalmente uguali, ma in molti casi uno dei contraenti era più debole o meno informato, per cui già il codice civile del 1942 prevedeva forme di tutela.

Soltanto molti decenni dopo, nel contesto della Comunità (e poi Unione) europea, la politica di tutela dei consumatori<sup>9</sup> – strumentale alla realizzazione

---

<sup>9</sup> Tra i primissimi in Italia ad occuparsene, nel 1977, è stato G. Alpa, di cui v. *Introduzione al diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2006; v. di recente G. Alpa-A. Catricalà (a cura di), *Diritto dei consumatori*, Bologna 2016.

di un mercato unico europeo aperto, efficiente e concorrenziale – ha prodotto regolamentazioni sistematiche, e poi, “a valle”, in Italia, il Codice del consumo (d.lgs. n. 206/2005).

Il *secondo* è il fenomeno della c.d. *decodificazione*, vale a dire il fatto che molte materie, in origine disciplinate soltanto nel codice civile – ad esempio: i contratti bancari ed assicurativi – si sono venute evolvendo e complicando – per le trasformazioni dei mercati ed il sopravvenire di regolamentazioni europee – e hanno via via formato oggetto di leggi “speciali”. Questa legislazione c.d. speciale, europea e nazionale, spesso raccolta nel nostro Paese in Testi Unici o in Codici, ha un contenuto *misto ed integrato* nel senso che – dovendo trattare un’intera disciplina di settore – disciplina *sia* i poteri pubblici di regolamentazione e di vigilanza degli operatori (per rimanere all’esempio fatto: le imprese bancarie, finanziarie o assicurative); *sia* la struttura formale – di società per azioni o cooperative per azioni – di queste imprese finanziarie ed il loro corretto funzionamento; *sia* i rapporti contrattuali tra di esse ed i risparmiatori o gli investitori o gli assicurati; *sia*, infine, le regole di organizzazione e di funzionamento dei rispettivi mercati nei quali beni o servizi finanziari (in senso lato) vengono scambiati.

È da notare che “*l’organizzazione giuridica del mercato*”<sup>10</sup> nel passato meno recente consisteva soprattutto nelle regole di comportamento degli attori economici, nell’ambito dei loro rapporti, ma non si spingeva a *conformare* (cioè a strutturare) le imprese e l’ambito nelle quali esse competono, che è il mercato.

Viceversa al presente – per rimanere agli esempi fatti – il T.U. bancario, il T.U. dell’intermediazione finanziaria ed il Codice delle Assicurazioni contengono una regolamentazione *integrata* degli aspetti *pubblicistici* – le Autorità di vigilanza, i loro poteri precettivi, di regolamentazione e controllo, e l’organizzazione dei mercati – e di quelli *privatistici* (contrattualistici e societari).

Queste vicende hanno fatto parlare qualche studioso “tradizionale” del diritto commerciale di commistione o di “inquinamento” pubblicistico dei rapporti civilistici.

Sta di fatto che questa *integrazione* di istituti del diritto pubblico ed amministrativo e di quelli del diritto civile e commerciale è *obbligata* perché “figlia dei tempi”, cioè dell’evoluzione dei mercati e della regolamentazione europea, la quale non si preoccupa molto di queste distinzioni.

La realtà è che esiste ormai un *diritto dell’economia*<sup>11</sup> composito nel quale i vari istituti e poteri – pubblicistici e privatistici – si intrecciano e danno vita a nuovi meccanismi; sarà pure un diritto meticcio, come dice qualcuno (ma, come constatiamo con i cagnolini, i *mettici* sono più adattabili ed intelligenti).

<sup>10</sup> Titolo di un fondamentale libro di Natalino Irti, Roma-Bari 1998.

<sup>11</sup> G.F. Ferrari, *Il diritto pubblico dell’economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in AA.VV., *Diritto pubblico dell’economia*, a cura di G.F. Ferrari, Milano 2019.

Il *terzo* motivo è di tipo storico: il modello dello Stato arbitro, dall'esterno, dei rapporti economici tra privati non ha mai corrisposto alla realtà, la quale – negli Stati contemporanei – ha mostrato sempre un certo *dirigismo* (più o meno forte) dei pubblici poteri nel campo delle attività economiche.

La legislazione amministrativa, fin dall'inizio del secolo scorso, ha fortemente condizionato, in molti modi, le imprese private:

– innanzitutto con una vasta e diffusa presenza di imprese pubbliche, cioè controllate in vario modo da pubblici poteri (ad esempio: di gestione dei servizi pubblici locali), che occupavano ed occupano porzioni di mercato (si parlava perciò di *economia mista*) o private sovvenzionate dallo Stato (ad esempio: le fabbriche di armi);

– in secondo luogo creando dei mercati gestiti da pubblici poteri (le Borse titoli) o mercati amministrati da decisioni pubbliche (con la regolamentazione autoritativa dei prezzi: una volta della benzina; ancora oggi dei medicinali) o limitando il numero degli operatori ammessi al mercato (una volta le banche, ma anche le edicole, i parrucchieri e le autolinee; ancora oggi le farmacie) o subordinando le attività ad autorizzazioni o concessioni (ad esempio: per gli impianti industriali e per le infrastrutture).

Dagli anni '90 del secolo scorso molte imprese pubbliche sono state *privatizzate* e molti settori di attività, prima riservati ad enti o società a controllo pubblico, sono stati *liberalizzati* cioè aperti ai privati.

Nonostante questo vi sono ancora migliaia di società a controllo pubblico, soprattutto regionali e locali, le quali sono soggette ad una disciplina speciale (d.lgs. n. 175/2016), atipica rispetto a quella del codice civile, perché le assoggetta a vincoli pubblicistici ispirati all'ossessione della trasparenza.

Per usare una formula molto citata lo Stato è divenuto meno imprenditore (a livello nazionale ma non regionale/locale) e pianificatore e più regolatore.

## 5. *L'incidenza delle crisi economiche sul rapporto tra l'autonomia delle imprese e le regolazioni*

Le crisi economiche, cominciando da quella del 2008, hanno inciso sul rapporto tra autonomia d'impresa e regolazioni pubbliche.

Semplificando al massimo si può dire che vi è stata una ripresa dell'interventismo degli Stati.

Viceversa l'Unione Europea non riuscì, negli anni successivi al 2010, a dare una risposta adeguata, sotto il profilo della politica di rilancio dell'economia, salvo "allentare temporaneamente le briglie" della *politica della concor-*

*renza*, specialmente riguardo al divieto degli aiuti di Stato, soprattutto in campo bancario.

Una politica – peraltro – che la Commissione ha sempre attuato in maniera selettiva, a seconda della forza politica ed istituzionale dei paesi membri: in modo molto morbido nei confronti dei Paesi più forti (Francia, Germania e Gran Bretagna, prima della Brexit) ed in modo spesso puntiglioso nei confronti di altri Paesi.

Nelle scelte della Commissione vi è una forte componente di discrezionalità politica: in alcuni casi, dopo estenuanti negoziati, dà via libera ad operazioni di intervento o di salvataggio da parte degli Stati (ad esempio: all’acquisizione, da parte dello Stato italiano, di una partecipazione di controllo nel Monte dei Paschi di Siena, la più antica banca italiana, che era sulla soglia dell’insolvenza).

Dopo la “riscoperta”, nell’immediato, dell’interventismo degli Stati<sup>12</sup> la crisi ha determinato, sul versante europeo, negli anni successivi al 2012, una revisione e rafforzamento della regolamentazione, relativa a molti campi di attività; in primo luogo ai mercati finanziari, ma anche a molti altri, dalle opere pubbliche, agli alimenti.

---

<sup>12</sup> S. Cassese, *Territorio e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Bologna 2016.

## Capitolo II

# LA CONCORRENZA TRA GLI ORDINAMENTI NAZIONALI E LE REGOLAZIONI ECONOMICHE SOVRANAZIONALI

SOMMARIO: 1. Il “pendolo” tra globalizzazione ed ordinamenti nazionali. – 2. Lo “scenario avverso” al ravvicinamento tra ordinamenti. – 3. L'emergenza Covid-19 e lo Stato soccorritore e neointerventista. – 4. La necessità di strategie di medio periodo e di politiche pubbliche efficienti: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

### 1. Il “pendolo” tra globalizzazione ed ordinamenti nazionali

Una dozzina di anni fa – prima della crisi finanziaria – sembrava che la globalizzazione avanzasse inarrestabile anche in campo giuridico<sup>1</sup>.

Rispetto ad allora la tematica della concorrenza/integrazione tra ordinamenti, specie nelle “*regolazioni economiche*”, è divenuta più complessa.

I fattori della complessità sono vari e si cumulano:

– *innanzitutto contingenti*: la necessità di fronteggiare la crisi “qui e subito” – ciascuno Stato occupandosi della sua *constituency* nazionale – ha provocato – com'è arcinoto – una “rioccupazione della scena” da parte degli Stati, sia all'*interno*, negli assetti economici nazionali, sia all'*esterno*, nel modo di porsi nei rapporti internazionali<sup>2</sup>;

– *in secondo luogo fattori sociali*: i *contraccolpi della globalizzazione* hanno investito – sotto il profilo *economico* (impoverimento), *sociale* (emarginazione) e *psicologico* (frustrazione) – ampie fasce di popolazione in molti paesi occidentali, che si sentono come relitti spiaggiati dalla risacca, dan-

---

<sup>1</sup> Per tutti: M.R. Ferrarese, “*Diritto sconfinato*”, Roma-Bari 2006 e S. Cassese, “*Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale*”, Napoli 2006; questi ed i successivi scritti dei due Autori citati in costituiscono una sorta di “sismografi” bibliografici delle evoluzioni in corso.

<sup>2</sup> Le oscillazioni del “sismografo”, sono testimoniate da S. Cassese, “*Territori e potere. Un nuovo ruolo degli Stati*”, Bologna 2016.

do luogo a reazioni sbrigativamente etichettate come populistiche (*Brexit docet*).

Ciò ha determinato una domanda di “*Stato risolutore in casa propria*” o – se si vuole – il risveglio di una “perenne voglia di interventi dello Stato” nell’economia; “voglia” che può declinarsi sia in modi *involutivi*, assistenzialistici e di acquisizione del controllo di imprese da parte del potere politico, sia in modi *evolutivi*, con investimenti nel capitale fisso ed umano e nelle tecnologie e con la razionalizzazione degli interventi;

– in *terzo luogo fattori geopolitici*, con l’indebolimento del *multilateralismo cooperativo* (e degli organismi regolatori globali) insidiato, negli anni più recenti, dal *bilateralismo “agonistico”* (ed il depotenziamento degli organismi intergovernativi e dell’Unione europea, che solo recentemente ha ritrovato una certa capacità di agire “*e pluribus unam*”, come *sistema geopolitico*, per reagire alla gravissima crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19 e, prima, dalla “secessione” del Regno Unito;

– in *quarto luogo fattori tecnologici*, con l’accelerata smaterializzazione delle attività finanziarie e mercantili e la creazione di piattaforme immateriali innovative e, più in generale, con lo “sradicamento territoriale” di moltissimi commerci.

Tutte tendenze una dozzina d’anni fa non prevedibili o, comunque, non previste.

Una chiave di lettura può partire dalle classiche macrocategorie di Schmitt<sup>3</sup> aggiungendo – alle prime due (il dominio dei mari e dei territori) – il *dominio del cielo* (che fu decisivo già per le sorti della Seconda Guerra Mondiale); successivamente il *dominio dell’etere* da parte di operatori globali (che, non a caso, sono “basati” negli USA, centro dell’innovazione tecnologica, ed in Cina, alla cui *politica di potenza* sono strumentali); infine il “dominio” sulle pandemie.

Completano questo scenario “impressionistico” due fattori:

a) a fronte dell’accelerazione tecnologica i pubblici poteri – di qualsiasi livello – sono “alla rincorsa” per tentare di stabilire un minimo di *controllo regolatorio* almeno su alcuni aspetti: l’imposizione fiscale e l’*acquisizione, stoccaggio e commercio* dei dati, per tutelare la sicurezza nazionale ed i diritti della persona;

b) il punto di “massima pressione” delle tendenze sopraccennate è sulla regolazione delle attività economiche e dei relativi mercati.

La dimensione più critica, sotto questo profilo, è quella delle attività e dei mercati finanziari, ritenuti, a ragione, la fonte della crisi economica del 2008 e – prima – di false promesse di riduzione delle diseguaglianze<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> C. Schmitt, *Terra e mare*, 1942, pubblicato in Italia da Adelphi (8ª ed. 2002).

<sup>4</sup> M.R. Ferrarese, *Promesse mancate*, Bologna 2017, alla cui acuta analisi – che trascende la mera dimensione “bancaristica” – si rinvia.

## 2. Lo “scenario avverso” al ravvicinamento tra ordinamenti

Le “ripercussioni” delle accennate *evoluzioni* (usando l’espressione in senso avalutativo) sugli equilibri e rapporti tra ordinamenti giuridici sono state di diverso tipo.

Lo scenario d’insieme – che vedeva un pur lento e contrastato “avvicinamento” tra ordinamenti (meno netto, tuttavia, di quanto preconizzava Cassese<sup>5</sup>) – ha registrato una battuta d’arresto, con settori che continuano l’*integrazione* per “necessità tecnica di materia”, altri che “segnano il passo” (l’esempio più vistoso è la funzione regolatoria del W.T.O., “accantonata” da multiple “guerre”, bilaterali, sui dazi) ed altri ancora che si coordinano soprattutto mediante l’osmosi della giurisprudenza delle Corti di giustizia.

Per usare un’espressione degli economisti si configura uno “scenario avverso” al ravvicinamento tra ordinamenti.

Il panorama attuale appare diseguale e frammentato e ricorda – per certi tratti esteriori – il Medioevo, con una varietà di ordinamenti che coesistevano – della Chiesa e delle sue articolazioni “terrene”, dell’Impero, dei regni “vasalli”, delle città dei ceti (*ständen*) e delle corporazioni, dei feudi, dei Comuni, dei domini collettivi, etc. – e si contendevano i poteri di “comando e controllo” su persone, beni ed attività economiche<sup>6</sup>.

La compresenza degli ordinamenti è solo in parte *verticale* e *multilivelli* (internazionale/europeo/nazionale/regionale-locale), ma in misura consistente è anche *orizzontale*, con *riserve di competenza* normativa per materie (si pensi solo all’ordinamento bancario, che è, di fatto, *di fonte tecnocratica*: Comitato di Basilea, BCE ed EBA e Banche Nazionali). I confini sono spesso mobili o “contrattati”<sup>7</sup>.

E, un po’ come nel Medioevo, alcuni ordinamenti settoriali coesistono “a canne d’organo” (ad esempio, nella UE, quelli fiscali), mentre in altri casi vien fatto valere il principio di gerarchia (ad esempio: in campo assicurativo, le “regole europee” hanno imposto l’adozione di nuovi regolamenti dell’IVASS).

Una sorta di “arcipelago” nel quale le relazioni, “i collegamenti”, tra le diverse “isole” sono variabili, a seconda delle contingenze, in assenza di principi ordinatori che valgano per tutti e, soprattutto, assicurino l’effettività piena delle decisioni precettive (si pensi solo alla contrastata attuazione degli accordi internazionali sul clima, con enormi implicazioni economiche).

Gli Stati si tengono ben strette *riserve di potere di decisione politico-giu-*

---

<sup>5</sup> S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino 2009.

<sup>6</sup> P. Schiera, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna – CLUEB, 2004, Cap. I e II.

<sup>7</sup> S. Amorosino, *L’Unione Bancaria Europea e l’egemonia delle decisioni politiche*, in Id., *Le dinamiche del diritto dell’economia*, Pisa 2018, p. 107 ss.

*ridica* laddove vengono in rilievo interessi nazionali (per fare esempi noti: il *golden power* sulle imprese di interesse strategico o, più vistosamente, la mancata ratifica di Convenzioni internazionali sulla caccia alle balene, ch'è un mercato di grande rilievo economico).

### 3. *L'emergenza Covid-19 e lo Stato soccorritore e neointerventista*

Questo scenario, già molto frastagliato – che vede gli ordinamenti nazionali in concorrenza tra loro e con le regolazioni sovranazionali – s'è ulteriormente caricato di fattori di *decostruzione* con l'emergenza e la crisi economica causata dal Covid-19.

In forma icastica si può dire che dalla rinnovata “voglia di Stato” si è passati all'inderogabile “necessità (di intervento) dello Stato” *salvavite*.

È subito da aggiungere, peraltro, che tale urgenza primaria si intreccia con “un'urgente necessità di Europa”, in passato attardata dal palese smarrimento del disegno europeista e dall'ottusa politica del rigore (favorita dalla modestia, con rare eccezioni, dei *leaders* politici), ma nel 2020 – costretta a fare i conti con una crisi economica distruttiva della “casa comune” – l'UE ha dimostrato di saper reagire unitariamente sul versante del sostegno economico ai Paesi membri.

Il duro scontro tra spinte aggregative e disgregative è tuttora in atto ed investe settori e mercati chiave, anche di rilevanza globale, con gli organismi internazionali ad essi preposti che sovente si rivelano inadeguati, se non paralizzati, dalle contrapposizioni commerciali e geopolitiche.

Un esempio vistoso, in negativo, è l'Organizzazione Mondiale della Sanità che nella contingenza della pandemia da Covid-19 non è riuscita ad individuare, né tanto meno imporre, un'informazione preventiva ed un coordinamento delle misure di contenimento ed è apparsa esposta a condizionamenti politici paralizzanti.

In termini propriamente giuridici siamo di fronte ad una funzione negativa, cioè al mancato esercizio di una funzione che viene prepotentemente chiesta dalla crisi pandemica.

Ciò ha avuto ed avrà pesanti ricadute sui *mercati* delle apparecchiature sanitarie e su quello dei vaccini antivirus (dei quali enormi interessi economici e geopolitici condizionano la distribuzione universale).

### 4. *La necessità di strategie di medio periodo e di politiche pubbliche efficaci: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

La questione da porsi è in quali forme la necessità di “ritorno” dello Stato e di rilancio dell'UE possa e debba declinarsi in uno scenario totalmente mutato

rispetto ad una trentina di anni orsono quando in molti paesi (ma non in tutti) si compì il “ritrarsi” degli Stati stessi dal controllo di molte attività economiche.

Gli Stati, ed anche l’UE, devono “fare i conti” con le mutazioni radicali di molti mercati e dei *cangianti* ed “*iniziatici*” insiemi di regole che li disciplinano, prodotte non a livello nazionale, né europeo, né da organismi internazionali di fonte pattizia, ma da *potentati privati* globali<sup>8</sup>.

Uno scenario nel quale, in passato l’UE è stata paralizzata da contrasti di interessi che – ad esempio – hanno impedito l’adozione di misure efficaci nei confronti dei “giganti del web” e di limitazioni o dazi alle importazioni di merci sulle quali taluni paesi asiatici fanno “*dumping*”, o di contrasto all’appropriazione di brevetti o imitazioni di marchi e prodotti, manifatturieri ed alimentari.

La gravità della crisi economica attuale e la complessità degli scenari geoeconomici<sup>9</sup> hanno imposto agli Stati ed all’UE l’elaborazione di visioni strategiche e, “a ruota”, di *politiche pubbliche* nel senso classico dell’espressione, cioè come insiemi coordinati di indirizzi generali e di scelte puntuali, volti a promuovere e sostenere efficacemente settori di attività economiche (dai trasporti, all’ambiente ed all’energia, alla digitalizzazione, alla ricerca applicata, etc.) considerati essenziali per gli *interessi nazionali primari* (e per gli interessi *unitari* dell’UE).

Gli Stati e le istituzioni dell’UE sono chiamati ad essere – oltre che regolatori – salvatori, finanziatori, investitori in campo economico, ma sulla base di *scelte organiche*<sup>10</sup> (evitando di affastellare piani e programmi contraddittori e velleitari, destinati, come in passato, ad una sorte infausta<sup>11</sup>, specie nel nostro Paese).

I Paesi UE, nel luglio 2020, hanno raggiunto un accordo su un insieme di indirizzi, assemblati in un atto programmatico, il c.d. “Next Generation UE”.

A tali indirizzi gli Stati membri devono attenersi, articolandoli in piani e programmi pubblici intersettoriali e settoriali, oltre che in riforme legislative (condizioni di efficacia degli “insiemi di interventi pubblici”).

Il Governo e (pur a rimorchio) il Parlamento italiani hanno adottato, a fine aprile 2021, il PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, atto di natura composita in parte programmatica, di indirizzo, ed in parte di programmazione (per obiettivi).

---

<sup>8</sup> L. Casini, *Lo Stato nell’era di Google*, Milano 2020, Cap II.

<sup>9</sup> P. Savona, *Governo dell’economia globale*, Venezia 2009, *passim*.

<sup>10</sup> Piace ricordare la visione anticipatrice G. Abbamonte, *Programmazione e Amministrazione per settori organici*, Napoli 1982, p. 46 ss.

<sup>11</sup> V. E. Incalza, *Programmare e pianificare. Una lunga storia critica*, Venezia 2016, p. 23 ss.