L'intervento pubblico nell'economia come strumento di sicurezza e di sviluppo

a cura di
Fulvio Cortese, Francesco Dalla Balla



FrancoAngeli

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin**, **Fulvio Cortese** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa** e **Andrea Sandri**

REDAZIONE
Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.
A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.
La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.
La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.
La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.
Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (http://bit.ly/francoangeli-oa).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: Pubblica con noi

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

L'intervento pubblico nell'economia come strumento di sicurezza e di sviluppo

a cura di
Fulvio Cortese, Francesco Dalla Balla

FRANCOANGELI

Scritti di
Diritto Pubblico

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

La presente pubblicazione è finanziata nell'ambito del bando PRIN 2020, progetto "RE.S.TO.R.E. - Recovering the State Towards a Reformed Economy" (2020MLYXR5) – CUP E63C22000640005.

Isbn edizione cartacea: 9788835175636

La versione digitale del volume è pubblicata sul sito *www.francoangeli.it*

Isbn e-book Open Access: 9788835190660

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it

Indice

Le sfide dell'intervento pubblico in economia, di *Fulvio Cortese, Francesco Dalla Balla* pag. 9

Sezione I
Sicurezza nazionale e sicurezza economica: tra diritto interno, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea

L'evoluzione della sicurezza economica dell'Unione europea tra integrazione normativa e sovranità statale, di *Antonino Alì* » 27
1. Introduzione *(27)* - 2. L'adozione di strumenti dell'UE nel campo della sicurezza economica *(28)* - 3. Verso una sicurezza economica dell'UE *(31)* - 4. La comunicazione congiunta del giugno 2023 sulla Strategia europea per la sicurezza economica *(33)* - 5. Il pacchetto di misure di sicurezza economica del gennaio 2024 *(34)* - 6. Una strategia già da ricalibrare: l'urgenza di un aggiornamento della Strategia europea del giugno 2023 *(36)* - 7. Riflessioni conclusive sulla sicurezza economica dell'UE e la responsabilità degli Stati membri nel campo della sicurezza nazionale *(39)*

La disciplina delle sovvenzioni estere con effetto distorsivo nell'UE, di *Amelia Fiore* » 43
1. Introduzione *(43)* - 2. Verso l'adozione del Regolamento UE sulle sovvenzioni estere: tra tutela della concorrenza e sfide glo-

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

bali *(47)* - 3. Gli aspetti procedurali del Regolamento UE sulle sovvenzioni estere *(50)* - 4. Le prime applicazioni pratiche del Regolamento UE sulle sovvenzioni estere *(53)* - 5. Conclusioni *(58)*

L'esperienza applicativa del Golden Power tra tutela dell'interesse nazionale e principi di mercato, di *Aurelio Mirone* pag. 61
1. Il passaggio dal d.l. n. 332 del 1994 al d.l. n. 21 del 2012 *(61)* - 2. La capacità d'incidenza dei poteri speciali sulla gestione dell'impresa *(63)* - 3. I rapporti con l'ordinamento UE *(65)* - 4. La discrezionalità nell'esercizio dei poteri speciali e il filtro giurisdizionale *(67)* - 5. Le diverse fattispecie regolate dalla normativa *(70)* - 6. Alcuni profili di coordinamento con le nozioni del diritto societario *(72)* - 7. Criticità dell'apparato sanzionatorio in chiave privatistica *(74)* - 8. Conclusioni *(75)*

Sezione II
Stato e impresa tra politiche di sviluppo e concorrenza

Il rapporto tra Stato e impresa nell'evoluzione della politica industriale, di *Andrea Averardi* » 81
1. Una premessa: ragionare di politica industriale, oggi *(81)* - 2. Una questione non solo definitoria *(83)* - 3. Il quadro del passato più recente *(87)* - 4. Spinte e controspinte: le contraddizioni attuali *(91)*

Le trasformazioni dei modelli organizzativi nel rapporto fra Stato e impresa, di *Marco Bombardelli* » 101
1. Il quadro di riferimento: le trasformazioni in corso nei due termini del rapporto *(101)* - 2. La collocazione tradizionale dell'impresa nel disegno dell'organizzazione amministrativa *(106)* - 3. Il superamento dell'impostazione tradizionale *(112)* - 4. Per una diversa collocazione del modello dell'impresa nell'organizzazione amministrativa *(122)* - 4.1. Alcuni presupposti da rivedere *(122)* - 4.2.Una diversa prospettiva di rilevanza del mercato *(125)* - 4.3. Le conseguenze per il modello organizzativo dell'impresa pubblica *(129)*

La disciplina europea in materia di aiuti di Stato in tempo di crisi tra regimi derogatori e possibili adattamenti dei criteri tradizionali, di *Silvia Pellizzari* » 137
1. Introduzione: i recenti interventi pubblici a sostegno dell'economia e la rilevanza della disciplina europea in materia di aiuti di Stato *(137)* - 2. Aiuti di Stato e sostegno all'impresa tra tutela della concor-

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

renza ed esigenze di sviluppo negli interventi più recenti di promozione industriale e contrasto alla crisi *(144)* - 2.1. Luci e ombre degli strumenti utilizzati dall'Amministrazione UE per l'evoluzione della disciplina in materia di aiuti di Stato in ottica di salvaguardia e sviluppo delle imprese nazionali *(148)* - 3. Quando lo Stato investe nelle imprese: il test dell'investitore privato operante in un'economia di mercato *(152)* - 3.1. Un principio da adattare a fronte di congiunture economiche peculiari? *(155)* - 4. Considerazioni conclusive *(158)*

Il ruolo della Cassa depositi e prestiti nel sostegno alle imprese, di *Francesco Dalla Balla* pag. 161
1. Dal sostegno finanziario alle PA ai *target* strategici *(161)* - 2. Lo spostamento delle consistenze sul fronte dell'attività verso imprese *(167)* - 3. L'azionariato statale: ancora tu… ma non dovevamo vederci più? *(169)* - 4. *National Promotional Banks* nel fallimento del mercato *(181)* - 5. Tra pubblico e privato: la "torsione" di Cassa depositi e prestiti verso il sostegno alle imprese *(187)*

Sezione III
Il controllo sull'intervento pubblico nell'economia tra legittimità e *business rules*

Le modalità di controllo sull'intervento pubblico nell'economia, di *Carlo Alberto Manfredi Selvaggi* » 195
1. La necessità di un controllo sull'intervento pubblico nell'economia *(195)* - 2. Il controllo "interno" delle Amministrazioni vigilanti *(196)* - 3. Il controllo esterno della Corte dei conti *(198)* - 4. L'intervento pubblico nell'economia nel contesto europeo: il ruolo della Corte dei conti europea *(206)*

Il controllo interno come strumento di creazione del valore, di *Niccolò Persiani* » 221
1. Premessa *(221)* - 2. L'evoluzione del controllo tra indecisione e spirito adattivo *(222)* - 3. Verso un moderno sistema di controllo interno *(225)* - 4. Dal controllo sull'evento avverso al controllo del rischio *(228)* - 5. Considerazioni conclusive *(230)*

I controlli sulle partecipazioni pubbliche, tra esigenze di contenimento della proliferazione dello strumento societario e ruolo apparentemente consultivo della Corte dei conti, di *Flavio Guella* » 233
1. Le ragioni dei controlli pubblici su partecipazioni in soggetti privati *(233)* - 1.1. L'insufficienza delle logiche di controllo privatistiche a fronte della diversa natura delle gestioni di bilancio

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

(238) - 1.2. I problemi determinati da aree di gestione privatistica di risorse pubbliche e il campo di applicazione delle regole di contabilità di Stato *(243)* - 2. L'assetto dei controlli della Corte dei conti sulle partecipazioni pubbliche *(245)* - 2.1. Il tipo di controllo esterno su enti formalmente privati già previsto in Costituzione *(247)* - 2.2. Le altre occasioni di controllo della magistratura contabile su società partecipate, preesistenti alle recenti tendenze razionalizzatrici *(251)* - 3. La "novità" dell'art. 5 del Testo unico sulle società partecipate e le ragioni per un approccio non interdittivo *(255)* - 3.1. La funzionalizzazione della capacità generale di diritto privato della PA al perseguimento dell'interesse pubblico *(258)* - 3.2. Le esperienze normative pregresse al consolidamento nell'art. 5 e l'approccio *ex post* mediante piani di razionalizzazione *(261)* - 4. I dubbi sull'utilità, in ottica di controllo, di un obbligo di motivazione rafforzato da comunicazione "a fini conoscitivi" *(263)* - 5. La riforma dell'art. 5 tesa a rafforzare la funzione di controllo della Corte dei conti, pur con un'ambigua qualificazione come "parere" *(268)* - 5.1. Dalla sovrapposizione teorica tra parere facoltativo non vincolante e controllo preventivo collaborativo alla specificità della funzione consultiva della Corte dei conti *(271)* - 5.2. La portata del controllo *ex* art. 5 in punto di oggetto, circoscritto alle vere nuove partecipazioni, e di parametro, limitato dalla legge e da una prassi attenta al perimetro del merito *(275)*

Autori e Autrici pag. 279

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

Le sfide dell'intervento pubblico in economia

Fulvio Cortese, Francesco Dalla Balla*

1. Come lucidamente previsto dal politologo Stanley Hoffmann, dalla fine della Guerra Fredda «gli Stati si trovano in una situazione doppiamente scomoda. Da un lato sono ancora impegnati nel gioco tradizionale, fatto di vincoli di sicurezza, di calcoli, di lotte, la cui logica è quella di Tucidide e non quella di Adam Smith. Dall'altro cercano di impedire che la logica del capitalismo mondiale li privi della loro autonomia finanziaria, monetaria e fiscale».[1]

L'interrogativo, dunque, è antico: è lo Stato a determinare il proprio spazio d'intervento nel mercato o è il mercato a farsi "costituzione materiale" nel perimetrare – con i propri fallimenti[2] – la legittimazione e i

* Il contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. Fulvio Cortese ha scritto i paragrafi n. 1 e 5, mentre i restanti nn. 2, 3 e 4 sono di Francesco Dalla Balla.

1. S. Hoffmann, *A new world and its troubles*, in *Foreign Affairs*, 1990, trad. cit. in J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, il Mulino, 2000, 109.

2. M. Clarich, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2020, secondo cui «la teoria dei fallimenti del mercato è stata quella che più ha condizionato chi ha teorizzato il paradigma regolatorio dei mercati». Secondo tale impostazione, il *principio di proporzionalità* – «che è stato fatto proprio dal diritto dell'Unione europea e poi dal diritto nazionale» – costituisce il «*trait d'union* fra teoria dei fallimenti del mercato e regolazione pubblica», deve «guidare il regolatore nella scelta degli strumenti correttivi e implica che tra gli strumenti astrattamente idonei a tutelare l'interesse pubblico, la scelta ricada su quelli meno restrittivi della libertà di impresa». Conseguentemente, il rispetto della proporzionalità nel dosaggio dell'intervento pubblico è presidiato dalla giurisprudenza europea e nazionale, tenute a «a sindacare gli atti delle autorità di regolazione». Sull'inadeguatezza della categoria del fallimento del mercato ai fini della perimetrazione dell'intervento pubblico in econo-

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

poteri[3] dello Stato nell'economia?[4] Nell'ultimo decennio la questione si va riproponendo in modo via via più stringente.

A partire dalla crisi dei debiti sovrani nel biennio 2010-2012, si sono intensificati – per frequenza e incisività – il *Golden Power*, l'azionariato statale,[5] la pianificazione economica europea, l'ammorbidimento dei limiti agli aiuti di Stato, le nuove forme di controllo pubblico sulle reti strategiche,[6] gli istituti di sostegno agli investimenti, ecc.[7] Certo, i crescenti interventi dell'attore pubblico nel mercato vengono tendenzialmente descritti dal legislatore come il prodotto di una contingenza episodica, che porta a inseguire l'attualità con strumenti di volta in volta eccezionali e settoriali.[8] Tuttavia, l'uso della "necessità" come elemento legittimante

mia, F. Dalla Balla, *La "costituzione materiale" dell'economia dall'IRI al PNRR. Politica e* business judgement rule *nelle* holding *di Stato*, in *Munus*, n. 2, 2024, 631 ss.

3. M. Nunziata, *Concorrenza e regolazione del mercato*, in G. Bruno (a cura di), *Diritto delle comunicazioni*, Giappichelli, 2019, 181, secondo cui «il principio di concorrenza è divenuto (…) un parametro di legittimità della regolazione (…), condizionando ogni altra forma di intervento pubblico nell'economia. In altri termini, perché sia legittima, la regolazione amministrativa deve rispondere a criteri di necessarietà, proporzionalità e di pro-concorrenzialità e può essere giustificata solo come misura eccezionale allorquando le regole generali del mercato concorrenziale non sono adeguate a raggiungere lo scopo». Ne deriva «il dovere dei pubblici poteri di giustificare l'adozione di misure di regolazione dei mercati con contenuti ed effetti generali».

4. Legittimando chi ravvisa nel mercato un vero e proprio potere costituente; cfr., ad es., A. Roncaglia, *Il potere. Una prospettiva riformista*, Laterza, 2023, 117, secondo cui «il mercato svolge un ruolo fondamentale di contropotere al potere statale, aggiungendosi al sistema di pesi e contrappesi che ogni paese moderno incorpora nella propria Costituzione e che – come insegna Montesquieu – sono indispensabili per evitare che il potere pubblico assuma forme oppressive per i cittadini».

5. Le medie e grandi imprese controllate dal MEF o da CDP S.p.A. rappresentano il 15,4% del PIL (il doppio rispetto agli anni '70), con una capitalizzazione pari al 28% di quella complessiva della Borsa di Milano (S. Cingolani, *Mal di Stato*, Rubbettino, 2025, 9).

6. Sul "ritorno" dello Stato, ad esempio, con riferimento al sistema portuale, A. Lauro, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, Editoriale Scientifica, 2025, 350; alle autostrade, K. Kurcani, *Infrastruttura autostradale e regimi concessori*, Giappichelli, 2025; alle reti per le telecomunicazioni, L. Saltari, *La rete fissa di comunicazioni elettroniche unica: il nodo degli investimenti e della capacità realizzativa*, in F. Dalla Balla (a cura di), *Sicurezza e concorrenza nelle telecomunicazioni*, FrancoAngeli, 2015, 41 ss.

7. F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore*, il Mulino, 2021.

8. La riproposizione strutturale di un azionariato statale generalista, attraverso la trasformazione di Cassa depositi e prestiti in una *holding* controllata dal MEF, fu introdotta nel contesto della crisi del debito sovrano italiano, dal d.l. n. 34 del 2011, con

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

dissimula un fenomeno ben più complesso, che presenta tutti i sintomi di una nuova stagione del rapporto tra lo Stato e il mercato. Eppure, filtrare le nuove forme dell'intervento pubblico in economia attraverso la loro declinazione normativa, spesso costruita sulla contingenza, è un'operazione che restituisce un'immagine frammentaria delle singole misure e perde di vista il quadro d'insieme.

Il fenomeno merita, pertanto, un'analisi complessiva. Innanzitutto, per il fatto che la ritrovata fiducia verso l'intervento pubblico in economia prescinde dai confini e dai livelli di governo (anche quelli tradizionalmente più restii, come l'Unione europea, il Regno Unito e gli Stati Uniti),[9] lasciando intravedere il rilievo geopolitico del tema. In secondo luogo, perché tale fiducia supera le barriere della contrapposizione ideologica e l'alternanza delle compagini di governo.

Ciò porta a interrogarsi su quale sia la spinta irrefrenabile, capace di rompere le frontiere culturali, geografiche e politiche verso una comune prospettiva.

2. La fine della Guerra fredda era parsa un'accelerazione definitiva per la ricostruzione di un contesto geopolitico condizionato dalla ricon-

l'aggiunta del co. 8-*bis* all'art. 5 del d.l. n. 269 del 2003. L'art. 27 del d.l. n. 34 del 2020 ha istituito il c.d. "Patrimonio rilancio" quale patrimonio destinato *ex* art. 2447-*bis* ss. del Codice civile, in funzione attuativa del *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato adottato dalla Commissione europea in risposta all'emergenza Covid-19. Tuttavia, solo una parte del fondo – peraltro quella quantitativamente più esigua – è effettivamente destinata a operare nell'ambito del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, mentre il grosso della potenza di fuoco è concentrata sull'«operatività *a condizioni di mercato*, mediante la partecipazione ad aumenti di capitale, la sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, operazioni sul mercato secondario e ristrutturazioni di impresa». Analogamente emergenziale è la "temporanea" attenuazione del regime dei controlli, mediante la perimetrazione della responsabilità erariale alla sola ipotesi di dolo di cui all'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, successivamente prorogato dal d.l. n. 68 del 2025. Il *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak 2020/C 91 I/01*, destinato a operare nella contingenza pandemica fino al 30 giugno 2022, ha preluso all'adozione di un nuovo *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina* (COM(2023) 1711), successivamente emendato, dapprima il 21 novembre 2023 (C/2023/1188) e, da ultimo, il 2 maggio 2024 (C/2024/311).

9. Con riferimento all'incremento delle partecipazioni pubbliche rispetto al PIL in Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito, cfr. M. Casamonti, G. Gottardo, *Le dimensioni dello Stato imprenditore italiano*, in *OCPI*, 24 dicembre 2020, 5; per un'analisi di diritto comparato, F. Cortese, I. Martìn Delgado, F. Di Lascio (a cura di), *L'intervento pubblico in economia in tempi di crisi*, FrancoAngeli, 2025.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

figurazione delle relazioni internazionali nel senso indicato dai teorici del pensiero liberale.

L'utopia di una *pace perpetua*[10] non evocava, in fondo, astrazioni molto diverse da quelle che – in seguito, con la caduta del Muro di Berlino – avrebbero infiammato l'illusione de «La fine della Storia».[11] In proposito, si ritenne che il fallimento del modello sovietico, la rapida capitolazione (specie in America Latina e nell'*ex* area di influenza del Patto di Varsavia)[12] di molti regimi dittatoriali e l'apertura del sistema cinese verso il «socialismo di mercato» avrebbero portato al «rafforzamento dello 'spirito di mercato comune' nelle relazioni internazionali».[13] Più precisamente, l'apertura dei sistemi economici e la loro progressiva interdipendenza (anche sotto il profilo del debito)[14] avrebbero auspicabilmente ridotto la probabilità di un conflitto su vasta scala,[15] fornendo un argine ai conflitti armati e favorendo l'evoluzione delle relazioni tra Stati verso la cooperazione nella comunità internazionale[16] (al punto da rendere «difficile distinguere gli effetti della democrazia da quelli del capitalismo»).[17]

La globalizzazione, il libero scambio, la modernizzazione dei sistemi produttivi e l'interdipendenza economica avrebbero contribuito a

10. Sulle origini del pensiero liberale e razionalista, J.S. Duffield, *L'istituzionalismo neoliberale*, in G.J. Ikenberry, V.E. Parsi (a cura di), *Teorie e metodi delle relazioni internazionali*, Laterza, 2009, 50.

11. Molto nota l'analisi di F. Fukuyama, *The end of history*, in *National Interest*, n. 16, 1989; Id., *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.

12. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, 2003; M. Melani, *Lezioni di governance politica ed economica internazionale*, Eurilink, 62.

13. J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 125-126.

14. E. Franzetti, *Chi detiene il debito federale americano?*, in *OCPI*, 5 settembre 2025, testo disponibile all'url: *https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-Chi%20detiene%20il%20debito%20federale%20americano.pdf* (u.c. 20 settembre 2025).

15. G.J. Ikenberry, *L'età della globalizzazione*, in G.J. Ikenberry, V.E. Parsi (a cura di), *Manuale di relazioni internazionali*, Laterza, 2009, 47, secondo cui «all'aumentare della dipendenza commerciale, lo Stato sarà sempre più spinto a favorire (…) politiche "esterne" rispetto alle politiche "interne" (…). Quando il commercio diviene più importante per il benessere economico interno, gli Stati sono incentivati a impegnarsi in relazioni esterne che stabilizzino o rinforzino l'apertura commerciale».

16. Come riepiloga, M. Cesa, *Le relazioni internazionali*, in G. Pasquino (a cura di), *Il pensiero politico: idee teorie dottrine. Ottocento e Novecento*, Utet, 1999, vol. III, t. 2, 570, «la concezione che gli Stati hanno dei loro interessi non è determinata solo dalla distribuzione della potenza, ma anche dalla quantità, qualità e distribuzione delle informazioni (…) e se esistono istituzioni che facilitano lo scambio di informazioni, allora la cooperazione sarà più facilmente raggiungibile».

17. E. Castelli, *Sviluppo economico e violenza politica*, Vita e Pensiero, 2022, 146 ss.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

esorcizzare «lo spettro della guerra»,[18] favorendo le strategie di politica estera meno aggressive[19] e schiacciando le eventuali aspirazioni militariste con il *soft power* del mercato capitalista.[20]

Come è noto, questa impostazione,[21] pur nelle sue varie declinazioni, è stata oggetto di critiche e ripensamenti, ma non c'è dubbio che, dopo il 1989, tali stimoli abbiano condizionato in maniera determinante la prospettiva politica dell'Occidente[22] e l'agenda delle relazioni internazionali.[23] In effetti, il sistema delle relazioni internazionali nella Guerra fredda era stato «un'aberrazione storica», proprio perché la competizione ossessiva tra «due superpotenze economicamente indipendenti chiuse nella

18. M. Valerii, *La guerra è clausola inevitabile della fine dell'Occidente*, in *Limes*, n. 8, 2025, 160; su queste basi, ad esempio, potevano essere decifrate le relazioni tra Washington e Mosca, successivamente al crollo dell'URSS, secondo F. Mazzei, R. Marchetti, R. Petito, *Manuale di politica internazionale*, Egea, 2010, 88.

19. E. Castelli, *Sviluppo economico e violenza politica*, cit., 145.

20. J.S. Nye, *Soft power*, in *Foreign Policy*, 1990, 168, secondo cui «manipulation of interdependence under current conditions is also more costly. Economic interdependence usually carries benefits both directions; and threats to disrupt a tionship, if carried out, can be very expensive. (…) Co-optive power is the ability of a country to structure a situation so that other countries develop preferences or define their interests in ways consistent with its own. This power tends to arise from such resources as cultural and ideological attraction as well as rules and institutions of international regimes. The United States has more co-optive power than other countries. Institutions governing the international economy, such as the International Monetary Fund and the General Agreement on Tariffs and Trade, tend to embody liberal, free-market principles that coincide in large measure with American society and ideology».

21. I. Kant, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, 2013 [1795]; J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Meltemi, 2023 [1942]; C. Kaysen, *Is war obsolete?*, in *International Security*, n. 4, 1990, 42 ss.; A. Gat, *The democratic peace theory reframed: The impact of modernity*, in *World Politics*, n. 1, 2005, 73 ss.; M. Souva, B. Prins, *The liberal peace revisited: The role of democracy, dependence, and development in militarized interstate dispute initiation*, in *International Interactions*, n. 2, 2006, 183 ss.; E. Gartzke, *The capitalist peace*, in *American Journal of Political Science*, n. 1, 2007, 166 ss.; M. Mousseau, *The social market roots of democratic peace*, in *International Security*, n. 4, 2009, 52 ss.; P.J. McDonald, *Capitalism, commitment, and peace*, in *International Interactions*, n. 2, 2010, 146 ss.; J. Hayes, *The democratic peace and the new evolution of an old idea*, in *European Journal of International Relations*, n. 4, 2011, 767 ss.; J.T. Chatagnier, E. Castelli, *A modern peace? Schumpeter, the decline of conflict, and the investment-war tradeoff*, in *Political Research Quarterly*, n. 4, 2016; M. Mousseau, *The end of war: How a robust marketplace and liberal hegemony are leading to perpetual world peace*, n. 1, 2019, 160 ss.

22. Di «teorica dominante (…) sia sul piano accademico sia su quello della pratica politica» parlano F. Mazzei, R. Marchetti, F. Petito, *Manuale di politica internazionale*, cit., 98; S. Cassese, *Giganti disuguali*, in *Corriere della Sera*, 12 dicembre 2025, 1 e 28, con riferimento all'influenza di J.S. Nye, *Soft power*, cit., sulla strategia politica perseguita dalle amministrazioni Clinton e Obama.

23. E. Castelli, *Sviluppo economico e violenza politica*, cit., 143.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

rivalità ideologica» aveva «spinto a trascurare gli strumenti di governo economici e i collegamenti tra economia e sicurezza».[24] Viceversa, con la fine dell'URSS, l'economia di mercato si avviava a divenire il principale[25] strumento sul quale ricostruire le relazioni internazionali «in una nuova era – secondo le parole del Presidente Clinton – di collaborazione e di pace».[26] Negli anni '90, diversi studi ritennero di poter dimostrare empiricamente, sotto il profilo statistico, la significativa correlazione tra l'incremento dei livelli di interdipendenza economica, degli standard democratici e la riduzione delle probabilità di soluzione militare dei conflitti.[27]

Il rapporto tra economia capitalista e democrazie è ovviamente complesso e articolato,[28] ma – a prescindere dalle suggestioni sulla "fine della Storia" – la concorrenza e il libero mercato si affermano in questa cornice come imperativo (o tentativo) di equilibrio culturale e politico, prima che come precondizione di "efficienza" dei sistemi produttivi. Si tratta d'altronde del modello sotteso al più riuscito tentativo di pacificazione regionale, ottenuto mediante la creazione del mercato unico europeo,[29] che si trova oggi a confrontarsi con il *dark side*[30] della concorrenza e il suo negativo impatto sugli investimenti.[31]

24. M. Mastanduno, *Interdipendenza, sanzioni economiche e sicurezza nazionale: i temi di indagine dopo la Guerra Fredda*, in G.J. Ikenberry, V.E. Parsi (a cura di), *Teorie e metodi delle relazioni internazionali*, cit., 149.

25. G.J. Ikenberry, *L'età della globalizzazione*, cit., 61, secondo cui «l'implicazione politica più importante della globalizzazione è che gli Stati non hanno altra scelta»; R. Gilpin, *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, il Mulino, 1990; M. Cesa, *Le relazioni internazionali*, cit., 570.

26. Citate da M. Melani, *Lezioni di governance politica ed economica internazionale*, cit., 63.

27. E. Mansfield, *Trade, Power, and War*, Princeton University Press, 1994; J.R. Oneal, B. Russett, *The classic liberals were right*, in *International Studies Quarterly*, n. 2, 1997, 267 ss.

28. Molto noto è il rapporto della *Trilateral Commission*: M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia*, FrancoAngeli, 1977; sugli ascendenti economici, lobbistici e culturali della *Trilateral Commission*, A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa?*, Bollati Boringhieri, 2011, 133.

29. E. Fassi, *L'Unione europea e la promozione della democrazia*, Vita e Pensiero, 2017; M. Cesa, *Le relazioni internazionali*, cit., 571.

30. Per esempio, con riferimento al settore delle telecomunicazioni, cfr. *The Draghi report: In-depth analysis and recommendations (Part B)*, testo disponibile all'url: *https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en*, 69 ss. (u.c. 22 settembre 2025).

31. A. Aresu, *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*, Feltrinelli, 2025, 185, sulla «nostalgia della situazione di ATNT e IBM, che, protetti dalla competizione, potevano canalizzare enormi risorse verso la ricerca di frontiera. Google, in questo caso, sarebbe

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

D'altra parte, la speranza dell'Occidente di rafforzare il perimetro di sicurezza – grazie alla progressiva estensione dell'orizzonte geografico e politico fondato sul libero mercato e sulla progressiva affermazione dei sistemi democratici – è stata, almeno in parte, disillusa.[32]

I conflitti armati nel mondo non solo non sono scomparsi, ma sono aumentati (dagli 86 del 1989 ai 184 del 2024, facendo registrare «il massimo storico» nel 2022).[33] Soltanto il 7% della popolazione mondiale vive in una democrazia pienamente realizzata e meno di un quinto in ordinamenti giuridici che riconoscono i diritti umani e civili.[34] Anno dopo anno «i paesi che arretrano nell'assicurare le libertà fondamentali sono più numerosi di quelli che avanzano».[35] La fascinazione magnetica che avrebbe dovuto calamitare i totalitarismi residuati dopo la fine della Guerra fredda verso la progressiva implementazione delle garanzie costituzionali[36] si è rapidamente intiepidita. Anzi, non è più tabù che il germe del disfattismo democratico contagi le opinioni pubbliche occidentali,[37] cui non è estranea la sensazione che la svalutazione dei diritti civili e politici si ponga in termini di *trade off* rispetto all'efficienza e alla competitività dei sistemi economici.[38] È in questa tendenziale sfiducia di fondo che si muovono sia le considerazioni di Thomas Friedman sulla «camicia di forza dorata»[39] (peraltro enfatizzata in maniera

il "monopolio buono" del nostro tempo, quello che rende possibile l'innovazione. Il presidio dei suoi mercati, l'impossibilità pratica di attaccare le sue fonti di utili in modo sostanziale: tutto ciò consente la sperimentazione in laboratori avveniristici».

32. *Contra*, E. Castelli, *Sviluppo economico e violenza politica*, cit., 137.

33. M. Valerii, *La guerra è clausola inevitabile della fine dell'Occidente*, cit., 157.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*.

36. R. Koslowski, F.V. Kratochwil, *Capire il cambiamento nella politica internazionale: la scomparsa dell'impero sovietico e il sistema internazionale*, in P. Rosa (a cura di), *Le relazioni internazionali contemporanee*, Carocci, 2003, 47, criticamente sull'«ineluttabilità storica» di una progressiva evoluzione dei sistemi politici verso «la democrazia liberale».

37. Secondo CENSIS, *59° rapporto sulla situazione sociale del Paese*, FrancoAngeli, 2025, 6 e 7, il 38,7% degli italiani considera le democrazie inadeguate a sopravvivere nell'«età selvaggia» e il 29,7% ritiene che i regimi autocratici siano più adatti a «sopravvivere e competere nel nuovo mondo a soqquadro»; C. Crouch, *Postdemocrazia*, cit., 4 ss.; P. Mair, *Governare il vuoto*, Rubbettino, 2016, 21 ss.; con riferimento all'evocazione di una «tecnoteologia politica», P. Thiel, *Il momento straussiano*, Liberilibri, 2025.

38. J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 120, secondo cui «il riflusso della potenza pubblica è (…) provocato dalla crisi di governabilità che interessa tutti gli Stati».

39. T.L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Farrar, Straus and Giroux, 2003, 87: «appena il tuo Stato entra nella camicia di forza dorata, due cose tendono ad accadere: la tua economia cresce e la tua forza politica si

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

esponenziale dalle esigenze connesse al rifinanziamento del debito pubblico), sia la formulazione del c.d. "Trilemma" di Rodrik.[40]

Va ricordato che nella disciplina giuridica del mercato l'opzione liberista si è affacciata, per vero sin dagli anni '70, affiancando alle ordinarie procedure legislative una serie di strumenti giuridici (le autorità indipendenti, le istituzioni depoliticizzate ecc.), che – proprio in virtù della loro autonomia dal circuito rappresentativo – garantiscono l'aggiornamento, l'adeguatezza tecnica e l'efficienza della normativa di settore,[41] in armonia con (ma senza dover attendere) l'ordine di priorità dell'agenda parlamentare, sempre più condizionata dalla contingenza.[42] Il settore bancario, assicurativo, i mercati finanziari, le telecomunicazioni si sono evoluti anche grazie all'affinamento di una tecnica di regolazione alternativa all'investitura democratica,[43] che vede oggi il decisivo concorso di norme dettate da soggetti che non devono preoccuparsi del consenso elettorale.[44]

rimpicciolisce», perché le regole del gioco iniziano a dipendere in misura crescente dagli equilibri dell'economia mondiale e e la forza degli *stakeholder* interni cede il passo rispetto alla necessità di mantenere la fiducia dei mercati, specie se ciò si coniuga ad un incremento del debito pubblico..

40. D. Rodrik, *La Globalizzazione Intelligente*, Laterza, 2015, 15: «non è possibile perseguire simultaneamente la democrazia, l'autodeterminazione nazionale e la globalizzazione economica. Se vogliamo spingere più avanti la globalizzazione, dobbiamo rinunciare allo Stato nazione oppure alla politica democratica. Se vogliamo mantenere e approfondire la democrazia, dobbiamo scegliere tra lo Stato nazionale e l'integrazione economica internazionale. E se vogliamo conservare lo Stato nazionale e l'autodeterminazione, dobbiamo scegliere tra maggiore democrazia o maggiore globalizzazione. Questo è il trilemma politico fondamentale dell'economia mondiale. I nostri problemi affondano le loro radici nella riluttanza da parte nostra ad affrontare queste scelte ineluttabili».

41. A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa?*, cit., 11.

42. La conversione dei decreti legge, dedicati ai casi straordinari di necessità ed urgenza *ex* art. 77 Cost., assorbe il 39,2% della produzione normativa complessiva del Parlamento della XIX legislatura, in crescita rispetto al dato – già elevato – della legislatura precedente, nel corso della quale si era verificata la pandemia da Covid-19 (v. Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025*, Camera dei deputati, 2025, 29). G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003, 36, secondo cui «la crescente internazionalizzazione dei mercati obbliga tutti gli stati democratici a delegare importanti poteri a istituzioni non maggioritarie. È pertanto importante inventare meccanismi capaci di assicurare il controllo politico di tali istituzioni, rispettando al tempo stesso la loro indipendenza».

43. Così V. Desantis, *Le linee guida nel "sistema" delle fonti del diritto*, Editoriale Scientifica, 2023, 234.

44. Sul tentativo di estendere tali criteri "epistocratici" anche ai saldi di bilancio, M. Macchia, *Il problema della fiducia nelle istituzioni rappresentative*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2022, 19.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

3. Pertanto, il modello liberal-democratico, anziché incarnare la naturale prospettiva evolutiva dei sistemi politici, si è vieppiù «emarginato».[45] Non solo l'interdipendenza economica non ha rappresentato il veicolo del "contagio" della forma di Stato democratico, ma questa inversione di rotta si è tramutata – per certi aspetti – in un fattore di debolezza geopolitica proprio dei sistemi politici occidentali[46] (come implicitamente dimostra la difesa della globalizzazione economica da parte della Cina,[47] contro le crescenti misure protezionistiche degli USA). Esemplificativa di questa tendenza è la parabola del WTO[48], istituito nei primi anni '90 grazie all'impegno decisivo degli Stati Uniti, che nel 2000 avrebbero avallato anche l'adesione della Russia e della Cina tra le economie «non di mercato» (su spinta dell'Amministrazione Clinton, mossa dalla convinzione che ciò avrebbe concorso alla loro democratizzazione),[49] mentre oggi il Governo di Washington ne ostacola deliberatamente il multilateralismo[50] e gli organi contenziosi.[51]

Tenere il passo con gli attori che alimentano il primato tecnologico e l'industria grazie a una stabile integrazione del capitalismo privato con l'economia pubblica[52] presuppone, del resto, due condizioni: un

45. F. De Bortoli, *Troppo Stato nel mercato. Tra giganti, scalate e Golden Power*, in *Corriere della Sera – L'Economia*, 24 novembre 2025, 3; di «smisurata ambizione» parla A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa?*, cit., 7.

46. M. Cesa, *Le relazioni internazionali*, cit., 596, secondo cui «le democrazie occidentali sono "Stati orientati al benessere", e tale benessere può essere ottenuto solo tramite una stretta cooperazione, promossa soprattutto tramite le istituzioni internazionali».

47. Come dimostra la difesa della globalizzazione economica da parte del Presidente della RPC, Xi Jinping, in occasione del *Forum* di Davos del 2017; cfr. C. Parker, *China's Xi Jinping defends globalization from the Davos stage*, testo disponibile all'url: *https://www.weforum.org/stories/2017/01/chinas-xi-jinping-defends-globalization-from-the-davos-stage/* (u.c. 22 settembre 2025).

48. Come sottolinea M. Cesa, *Le relazioni internazionali*, cit., 570, le organizzazioni internazionali, alla nascita, tendono a riflettere «più o meno fedelmente la distribuzione della potenza», ma col passare del tempo assumono «un'esistenza autonoma», che le disancora dalla parabola politica del *main partner*.

49. A. Aresu, L. de Catheu, G. Gressani, *La guerra dei capitalismi politici*, in *Le Grand Continent*, 5 gennaio 2023.

50. Sul rapporto tra multilateralismo e tutela della democrazia nella delega di decisioni politiche a istituzioni sovranazionali che vivono della concertazione con regimi non democratici, cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, 2017, 84.

51. L. Tajoli, *Summit WTO: poco rumore, non per nulla*, 8 marzo 2024, testo disponibile all'url: *https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/summit-wto-poco-rumore-non-per-nulla-166022* (u.c. 22 settembre 2025).

52. A. Belladonna, *Xi Jinping e il libero scambio: i fatti a due anni dai proclami di*

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

impegno finanziario consistente da parte dello Stato (con una revisione delle priorità di spesa pubblica, a detrimento dei capitoli della spesa sociale) e l'incentivo alle economie di scala nei settori strategici, anche a discapito della concorrenza (e dunque dei prezzi *retail*).

La variazione del livello di benessere, tuttavia, si ripercuote in maniera diretta sull'opinione pubblica, che influisce sull'indirizzo politico dei sistemi politici democratici in modo più determinante[53] rispetto alle potenze del capitalismo di Stato (o, più correttamente, del «capitalismo politico»).[54] Così, proprio il più avanzato modello di integrazione economica dei sistemi statali, attraverso la creazione del mercato unico europeo, si trova a difendersi dal rischio di divenire un «bacino di compensazione della sovrapproduzione industriale cinese»,[55] in un contesto nel quale molti ordinamenti nazionali avevano gradualmente perso interesse per la propria costituzione economica di diritto interno, progressivamente appiattita sulle esigenze di uniformità del mercato unico unionale.[56]

Davos, 23 gennaio 2019, testo disponibile all'url: *https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/xi-jinping-e-il-libero-scambio-i-fatti-due-anni-dai-proclami-di-davos-22071* (u.c. 22 settembre 2025); A. Aresu, *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*, cit., 85, secondo cui «nell'attuale competizione (…) i costi dell'innovazione sono cresciuti esponenzialmente e l'innovazione "viene lautamente sovvenzionata da governi come quello cinese senza nemmeno sapere se i modelli di business siano sostenibili"».

53. Come evidenziato di recente dal *plenum* del comitato centrale del Partito comunista cinese, che ha subordinato le misure volte a sostenere i consumi alla «solita politica di grandi investimenti e sussidi alla manifattura, di autosufficienza dall'Occidente, di primato tecnologico», accettando l'impatto negativo di queste misure sul PIL, pur di mantenere il *focus* della politica industriale sul tema della competizione geopolitica con gli Stati Uniti (cfr. D. Taino, *Dragone senza riforme: Cina, i pericoli gemelli*, in *Corriere della Sera – L'economia*, 17 novembre 2025, 6).

54. A. Roncaglia, *Il potere*, cit., 145; B. Milanovic, *Capitalism, Alone*, Harvard University Press-Belknap, 2019.

55. F. De Bortoli, A. Giraudo, *Ritorno al passato: miniere e terre rare*, in *Corriere della Sera – L'economia*, 3 novembre 2025, 1.

56. F. Donati, *Il diritto della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2020, 27, secondo cui «laddove persistono divergenze, il meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE può permettere una forma di "dialogo" volto ad evitare pericolosi conflitti e, in tal modo, assicurare l'uniforme attuazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. (…). Affinché il dialogo sia fruttuoso, però, è necessario che il giudice *a quo* sia disponibile ad ascoltare la voce del giudice *ad quem*. La Corte di giustizia, anche di recente, ha più volte evidenziato che il giudice interno, dopo aver esercitato il potere di rinvio *ex* art. 267 TFUE, è vincolato all'interpretazione del diritto dell'Unione europea fornita dalla CGUE. Spetta infatti alla CGUE l'ultima parola in ordine all'interpretazione e alla validità del diritto dell'U-

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

4. Le ragioni di questo panorama sono diverse e, forse, tutte egualmente valide.

Indubbiamente, emerge il ritorno d'interesse della politica per un'ingerenza forte in tutti gli spazi della società.[57] Questa tendenza, ad esempio, va condizionando fortemente la trasformazione del capitalismo americano nell'era Trump ed è analogamente esemplificato dall'irrompere del *Golden Power* nella gestione delle imprese, anche quando sono flebili i rischi per la sicurezza nazionale.[58] In un quadro nel quale – a fronte della legittimazione elettorale – la stessa separazione dei poteri sembra sempre meno un valore, ancor più fragili sono i vincoli di *self-restraint* della politica nei confronti del mercato.

nione», con la sola eccezione – a opinione dell'Autore – dei controlimiti (sulla cui definizione Corte cost., ord. n. 283 del 2014).

57. Si tratta in fondo di una dinamica che può essere spiegata come "reazione" – comune, per certi aspetti, a quella che ha favorito l'affermazione dei movimenti sovranisti e/o nazionalisti – alla sensazione (giusta o sbagliata) delle opinioni pubbliche che nella stanza dei bottoni, giorno dopo giorno, vi siano *sempre meno bottoni*: il potere pubblico dello Stato nazionale (e, con esso, il popolo che lo legittima) starebbe perdendo il controllo di un numero sempre maggiore di fenomeni, tra cui quelli economici (P. Mair, *Governare il vuoto*, cit., 75). Nella moltiplicazione delle carte dei diritti e dei complessi bilanciamenti imposti dall'intersezione delle stesse (su cui R. Bin, *Critica alla teoria dei diritti*, FrancoAngeli, 2018, 63 ss.), nonché degli strumenti per il coordinamento sovranazionale delle politiche (N. Lupo, *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di* reversal, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, 11 ss.), sembrano incrementarsi la sfera dell'indecidibile politico e la tecnicità delle scelte di principio nell'attività normativa. Quest'ultima vive così un progressivo distanziamento dal dibattito pubblico, indebolendo i partiti, che faticano a imprimere all'ordinamento il proprio indirizzo politico (P. Mair, *Governare il vuoto*, cit., 51 ss.) e addebitano tale insofferenza al depotenziamento della volontà elettorale. Come riepiloga J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 114, «le *holding* che prosperano in questa economia globalizzata hanno provocato la comparsa di un nuovo spazio finanziario che "si disinteressa delle regole della geografia e delle frontiere nazionali" e di nuove pratiche che si presentano come "una sintesi del capitale globale, della tecnologia dell'informazione e della deregolamentazione"». In questo contesto «l'economia mondiale assomiglia sempre di più a un grande "capitalismo d'azzardo", organizzato su mercati monetari tanto instabili quanto incontrollabili a causa della rapidità dei flussi».

58. Con riferimento all'estensione del *Golden Power* alle operazioni domestiche e/o infra-Ue, in settori diversi dalla difesa e sicurezza nazionale, TAR Lazio, Sez. I, 12 luglio 2025, n. 13748 (caso Unicredit-Banco BPM); su cui A. Mirone, *L'impatto del Golden Power sul mercato delle acquisizioni bancarie: riflessioni a partire dal caso Unicredit/BPM*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 3, 2025, 1362 ss.; A.M. Chiarello, *I poteri speciali: un'analisi alla luce del recente caso Unicredit-BPM*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2025, 1207 ss.; F. De Bortoli, *L'avanzata dello Stato. Capitalismo senza privati?*, in *Corriere della Sera - L'Economia*, 24 novembre 2025, 1.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

In secondo luogo, l'internazionalizzazione impone anche alle imprese di dotarsi di una visione geopolitica: dal crollo del Muro in poi, la globalizzazione ha alimentato l'illusione fallace che il capitalismo privato «potesse farne a meno», che il mondo degli affari si sarebbe finalmente mosso «su un grande foglio bianco da riempire di opportunità», nel quale orientarsi soltanto con la logica del profitto.[59] Viceversa, in un contesto mondiale condizionato dall'instabilità, i movimenti transfrontalieri dei gruppi privati[60] costituiscono parte integrante della strategia di stabilità degli Stati (energetica, tecnologica, delle filiere ecc.),[61] al pari di quelli delle *public companies*.[62]

In terzo luogo, il potere acquisito – anche sul piano geopolitico – da alcuni grandi gruppi (specie le c.d. "GAFAM")[63] sembra in grado di

59. A. Baccaro, *Geopolitica: grandi intese per ENI, FS, Leonardo*, in *Corriere della Sera – L'Economia*, 10 novembre 2025, 5.

60. La ricerca di nuovi strumenti d'influenza sulle strategie dei privati diviene a maggior ragione necessaria in un contesto in cui «le imprese e gli investitori (…) si sono scollegate dalla loro nazione» e «si spostano in tutto il mondo alla ricerca delle migliori opportunità di profitto» (J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 113).

61. Come riepiloga J.S. Nye, *Soft power*, cit., 156-157, le multinazionali sono parte integrante del *soft power* con cui lo Stato tutela la propria sicurezza, in un mondo in cui la forza militare non è più l'alternativa maggiormente efficace: «nella visione tradizionale, gli Stati sono gli unici attori significativi nella politica mondiale e solo pochi grandi Stati contano davvero. Ma oggi altri attori stanno diventando sempre più importanti. Sebbene manchino di potere militare, le *corporations* transnazionali hanno enormi risorse economiche. (…) Le multinazionali sono talvolta più rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi di un paese rispetto ad altri Stati. La produzione annuale all'estero di tali imprese supera il valore totale del commercio internazionale». Esemplificative, in questo senso, le vicissitudini relative al conflitto tra USA e Cina con riferimento ai giganti del mercato tecnologico (Invidia, TSMC ecc.), su cui A. Aresu, *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*, cit., 79.

62. D. Taino, *Dragone senza riforme: Cina, i pericoli gemelli*, in *Corriere della Sera – L'economia*, 17 novembre 2025, 6, con riferimento al fatto che la fruizione degli incentivi e sussidi messi dal Governo cinese a disposizione delle imprese implica per queste ultime la soggezione all'influenza pubblica, anche con riferimento all'esecuzione di operazioni antieconomiche.

63. S. Cassese, *Democrazie e (poteri) globali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2025, 914, secondo cui l'affermazione tanto rapida e tanto consistente delle *Big Tech* pone tre dilemmi: 1) di fronte alle *Big Tech* universali, non solo gli Stati sono regolatori inadeguati, ma anche le unioni di Stati incontrano limiti alla loro azione, se non riescono a coalizzarsi a livello globale; 2) le società digitali possono sfidare gli Stati sul piano della società civile, specialmente in un momento come quello attuale, nel quale i partiti e i media attraversano una fase di eclisse nel loro ruolo di formatori dell'opinione pubblica; 3) la sovranità degli Stati è «indebolita e contendibile», mentre quella delle unioni non si è ancora sviluppata, esponendo i poteri pubblici al potente condizionamento

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

condizionare il decisore politico a indirizzare la fiscalità generale a sostegno dei *target* d'impresa,[64] in un intreccio di reciproci investimenti e «gemellanze siamesi» che la letteratura ha descritto come la rivincita del *crony capitalism*[65] (tutela degli *escamotage* elusivi delle *big tech*, politiche a sostegno dell'IA ecc.).[66] L'influenza del capitalismo privato diviene più intensa nei settori strategici, dove l'inerzia dello Stato si riverbera in una perdita di solidità del sistema nazionale, costringendo la finanza pubblica a intervenire – volente o nolente – a supporto degli investimenti e della compattezza/affidabilità delle compagini azionarie.

Nel contesto geopolitico successivo alla fine della Guerra fredda, quindi, «gli strumenti economici e le relazioni economiche» sono divenuti «l'avanguardia delle relazioni internazionali» post-ideologiche.[67] Tuttavia, contrariamente alle attese,[68] va consolidandosi l'idea che «le democrazie liberali non possono» vincere le sfide della globalizzazione «affidandosi al mito della mano invisibile del mercato», sicché «la sfida» tra i diversi modelli di capitalismo scaturiti dalla fine delle economie pianificate[69] «si

degli attori privati universali, anche sotto il profilo della gerarchia di interessi e valori da perseguire.

64. Esemplificativa, in questo senso, la vicenda italiana della rete per le telecomunicazioni, su cui F. Dalla Balla, *Connessione e Costituzione*, in Id. (a cura di), *Sicurezza e concorrenza nelle telecomunicazioni*, FrancoAngeli, 2025, 15 ss.

65. F. De Bortoli, *Troppo Stato nel mercato*, cit., 2.

66. Public Law No. 117-167, September 8, 2022, *CHIPS and Science Act*, con riferimento al finanziamento pubblico da parte degli USA dell'industria nazionale dei semiconduttori. In Italia, con riferimento, ad esempio, alla filiera dell'acciaio, che l'art. 1, d.l. n. 207 del 2012 qualifica come «priorità strategica di interesse nazionale», cfr. le misure adottate con d.l. n. 103 del 2021 (autorizzazione a Invitalia S.p.A. per l'acquisto del 75%), d.l. n. 115 del 2022 (ulteriore autorizzazione di Invitalia S.p.A. per misure di rafforzamento patrimoniale e aumento di capitale), cui si affiancano gli strumenti di sostegno finanziario di cui ai dd.ll. n. 83 del 2012, n. 1 del 2015, n. 191 del 2015, n. 142 del 2019, n. 2 del 2024, n. 202 del 2024, n. 92 del 2025. Il ricorso alla finanza pubblica suscita qualche interrogativo, specie in quei casi – come i finanziamenti all'industria tecnologica degli USA – in cui i tassi sostenuti dallo Stato per l'approvvigionamento della liquidità destinata agli investimenti superano i costi sostenuti dalle imprese con i prestiti obbligazionari nel mercato.

67. M. Mastanduno, *Interdipendenza, sanzioni economiche e sicurezza nazionale*, cit., 148.

68. Il funzionamento dell'economia di mercato su scala globale presupporrebbe «la presenza di uno stato dominante che interviene in ultima istanza per compensare le carenze dell'economia liberale», ma «gli Stati Uniti (…) non sono più in grado di assicurare questo ruolo e i loro principali concorrenti (…) non sono capaci di dar loro il cambio e mirano soprattutto a consolidare la loro potenza regionale» (J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 111).

69. Secondo B. Milanović, *Capitalismo contro capitalismo*, Laterza, 2020, a seguito

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

gioca – verrebbe da dire, *paradossalmente* [n.d.a.] – sul piano delle politiche» pubbliche.[70]

5. È per tutti questi motivi che la ricerca (o la riscoperta) di strumenti efficaci per il governo del mercato[71] sta divenendo una questione esistenziale[72] per le democrazie liberali.[73]

Al contempo, è bene sottolineare che lo studio delle tecniche di esercizio del potere pubblico attraverso strumenti di mercato[74] – i quali, spesso, come nel caso italiano, trovano nell'articolato costituzionale una delimitazione assai flessibile[75] – si muove su una zattera nella tem-

del fallimento delle economie pianificate di stampo socialista si è affermato sostanzialmente un unico modo di produzione (il capitalismo), il quale ha però assunto due forme fondamentalmente differenziate, in competizione tra loro: il capitalismo liberal-meritocratico (di matrice occidentale) e quello politico (di matrice orientale), che si basa sull'integrazione con una burocrazia efficiente e sull'assenza dello Stato di diritto.

70. A. Roncaglia, *Il potere*, cit., 146.

71. P. Mair, *Governare il vuoto*, cit., 78, sul fatto che la delegittimazione dell'organizzazione democratica dipende in buona parte dal fatto che – per molteplici ragioni – «i governi» non sembrano «più in grado di gestire l'economia nell'ottica della redistribuzione delle risorse (…) lasciando buona parte della questione sul dibattito politico convenzionale senza un contesto di supporto».

72. Non soltanto, infatti, la globalizzazione non ha guidato la prospettiva hegeliana dei sistemi politici verso la progressiva armonizzazione delle «democrazie di mercato» (J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, cit., 125), ma – a differenza dei sistemi autocratici – le Costituzioni sono costrette a rilegittimarsi quotidianamente (sul fondamento consensuale delle costituzioni, G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, 2008, 340 ss.), dimostrando l'efficienza delle proprie istituzioni nel governare il contesto sociale ed economico (con riferimento al fatto che l'attuale assetto dell'economia mondiale ha eroso la capacità degli Stati nazionali, specie quelli democratici, rispetto all'esecuzione dei loro compiti di base, S. Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, il Mulino, 1998; G. Lizza, *Geopolitica*, Utet, 2001, 383).

73. Come ricorda S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., 115 «la democrazia vive di crisi, perché queste sono state fattori di crescita».

74. Ammesso che – come sottolinea S. Cassese, *Democrazie e (poteri) globali*, cit., 915 – gli strumenti di *governance* tradizionali siano ancora in grado di regimentare l'attività di attori economici ormai divenuti globali, in un «nuovo ordine mondiale» che vede «l'obsolescenza del conflitto tra interesse nazionale e interesse globale; la crisi netta della separazione tra politica interne e politica estera; il nuovo ruolo dei vertici degli esecutivi nel raccordo tra poliarchia interna e poliarchia esterna».

75. A. Roncaglia, *Il potere*, cit., 117, secondo cui «il mercato svolge un ruolo fondamentale di contropotere al potere statale, aggiungendosi al sistema di pesi e contrappesi che ogni paese moderno incorpora nella propria Costituzione e che – come insegna Montesquieu – sono indispensabili per evitare che il potere pubblico assuma forme oppressive per i cittadini».

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

pesta della contingenza.[76] L'architettura dell'ordinamento europeo si sostiene, infatti, su una lunga stagione di irrobustimento dei dettami della concorrenza e sulla conseguente e sistematica decostruzione delle tecniche dell'intervento pubblico.[77] Ne deriva un indebolimento tanto del *know-how* amministrativo relativo alla presenza dello Stato nel mercato,[78] quanto degli «antidoti contro le devianze».[79]

Oltre a ciò, il "ritorno" dell'investitore statale, con modalità frammentarie ed episodiche, rischia di perdere di vista le ormai evidenti esigenze di coordinamento delle politiche pubbliche,[80] schiacciate nella

76. M. Mastanduno, *Interdipendenza, sanzioni economiche e sicurezza nazionale*, cit., 149.

77. M. Clarich, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, cit., 230, secondo cui l'«ortodossia del *laissez faire*» si ispirava al paradigma generale del «mercato efficiente», in virtù del quale – tendenzialmente – gli operatori agiscono in una prospettiva razionale, i prezzi restano «buoni indicatori del valore economico» dei beni e dei servizi, l'uso dei modelli matematici seleziona i rischi e li contiene. Ne è derivato per lungo tempo l'approccio tecnico-politico imperniato sull'assunto che «è l'intervento dello Stato che deve essere giustificato, non la libertà dei privati di operare e contrattare». La conseguenza concreta di questo "minarchismo" economico (F. Dalla Balla, *Fare Stato ad ogni effetto: l'intervento di Cassa depositi e prestiti nel mercato*, in *Munus*, n. 3, 2023, 701) era la perimetrazione dell'intervento pubblico nel mercato entro i limiti stringenti del principio di proporzionalità, solo laddove strettamente necessario a risolvere le situazioni problematiche nelle quali il diritto privato non è in grado di tutelare gli interessi della collettività (inquinamento, monopoli naturali, asimmetrie di potere fra i gestori delle imprese o tra questi e i consumatori ecc.), preferibilmente ricorrendo a valutazioni intrinsecamente obiettive e imparziali, slegate dall'indirizzo politico e dalla pianificazione industriale (da cui la proliferazione delle *authorities* indipendenti) .

78. Negli anni '30, la costituzione dell'IRI per la nazionalizzazione delle imprese travolte dalla crisi del 1929 (su cui F. Barca, S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statale: una missione tradita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, 1997, 186; F. Dalla Balla, *La "costituzione materiale" dell'economia dall'IRI al PNRR*, in *Munus*, n. 2, 2024, 615 ss.) si coniugò a un «travaso di élite tra il settore pubblico e quello privato» (S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., 33).

79. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, 2022.

80. G. Lizza, *Geopolitica*, cit., 384, con riferimento al «difficile ruolo» dello Stato nel governare un'economia globalizzata che – come reazione – enfatizza le pulsioni localistiche. Secondo l'Autore, in questo modo «gli apparati statali sono costretti a ristrutturarsi attraverso un processo di demoltiplicazione: devono cioè integrarsi in aggregazioni a vocazione regionale (…), abdicando a una parte delle prerogative classiche della sovranità nazionale (in particolare, proprio in materia di politica economica), e "delegare" simultaneamente alcuni ambiti normativi (ad esempio nel campo sociale, della sanità, della scuola e delle attività culturali) alle istanze locali e regionali. In queste condizioni è più difficile raggiungere l'obiettivo strategico del mantenimento della coesione nazionale».

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

perdurante ricerca di una legittimazione appiattita su singole contingenze, ma – soprattutto – richiama la necessità di un'analisi prospettica sulla "sostenibilità" del nuovo Stato (variamente qualificato come finanziatore, salvatore, promotore, garante ecc.) nel medio-lungo termine. Le relative strategie, infatti, non possono basarsi sulla mera moltiplicazione degli strumenti di debito. L'analisi oggetto del presente volume – che rappresenta una sintesi dei molteplici lavori svolti dall'Unità di ricerca di Trento all'interno del progetto di ricerca di interesse nazionale RE.S.TO.R.E. – *Recovering the State towards a reformed economy* (che è stato coordinato da Aldo Sandulli e ha visto cooperare studiosi dell'Università LUISS Guido Carli di Roma e degli Atenei di Bologna, Venezia, Palermo e Trento) – intende offrire un contributo alla descrizione critica dei fenomeni trasformativi in atto e si articola in quattro sezioni.

In prima battuta, il volume s'interroga sulla rilevanza giuridica della «sicurezza economica» nell'ordinamento interno e sovranazionale, analizzando la successione di misure recentemente adottate dall'Unione europea (Antonino Alì), il penetrante ruolo assunto dal *Golden Power*, anche con riferimento ai profili di diritto societario (Aurelio Mirone) e il recente regolamento dell'Unione europea sulle sovvenzioni estere con effetto distorsivo (Amelia Fiore).

In secondo luogo, vengono presi in esame i nuovi strumenti a disposizione dello Stato per sostenere, proteggere e indirizzare l'iniziativa economica privata, con le riflessioni sull'evoluzione storica degli spazi dell'impresa pubblica (Marco Bombardelli), sul progressivo ammorbidimento dei limiti agli aiuti di Stato e il loro complesso rapporto con la concorrenza (Silvia Pellizzari), sull'evoluzione della politica industriale (Andrea Averardi) e sulla trasformazione di Cassa depositi e prestiti verso un sempre maggiore impegno a sostegno degli investimenti privati (Francesco Dalla Balla).

Infine, l'ultima sezione analizza l'attualità del sistema dei controlli rispetto al ritrovato impegno dello Stato nel mercato e, soprattutto, a una ormai amplissima diversificazione degli strumenti d'intervento pubblico, con riferimento alla distinzione tra controlli interni, esterni ed europei (Carlo Alberto Manfredi Selvaggi), al tema delle partecipazioni (Flavio Guella) e al monitoraggio della qualità degli investimenti (Niccolò Persiani).

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

Autrici e Autori

Fulvio Cortese – professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Trento.

Antonino Alì – professore associato di Diritto internazionale presso l'Università di Trento.

Amelia Fiore – dottoressa di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei presso l'Università di Trento.

Aurelio Mirone – professore ordinario di Diritto commerciale presso l'Università di Catania.

Andrea Averardi – professore associato di Diritto amministrativo e pubblico presso la Scuola IMT Alti Studi di Lucca.

Marco Bombardelli – professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico presso l'Università di Trento.

Silvia Pellizzari – professoressa associata di Diritto amministrativo e pubblico presso l'Università di Trento.

Francesco Dalla Balla – assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Trento.

Niccolò Persiani – professore ordinario di Economia aziendale presso l'Università di Firenze.

Flavio Guella – professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Trento.

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi – membro della Corte dei conti europea e presidente di sezione della Corte dei conti italiana.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190660

Questo LIBRO ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione

VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?

ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER SEGUICI SU:

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza, marketing, operations, HR
Psicologia e psicoterapia: teorie e tecniche
Didattica, scienze della formazione
Economia, economia aziendale
Sociologia
Antropologia
Comunicazione e media
Medicina, sanità





Architettura, design, arte, territorio
Informatica, ingegneria
Scienze
Filosofia, letteratura, linguistica, storia
Politica, diritto
Psicologia, benessere, autoaiuto
Efficacia personale
Politiche e servizi sociali

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

L'ampliamento delle forme di intervento pubblico nell'economia si va progressivamente consolidando come reazione strutturale alle incognite geopolitiche, alle disfunzioni della concorrenza, alla frammentazione delle filiere industriali, alla preferenza del mercato per lo *short-termism investment*. Tuttavia, l'affannosa ricerca, da parte dei Governi, di strumenti di politica industriale che non appesantiscano i saldi del bilancio pubblico si scontra con la necessità di non sovraesporre le imprese e i settori strategici alle insidie del mercato della liquidità. Anche per questo, il graduale "ritorno" dello Stato – nell'ambito di soluzioni spesso emergenziali, elaborate in contesti di crisi finanziaria, pandemica o energetica – soffre una tendenziale disorganicità nel perseguimento di interessi divergenti, che richiedono un più forte coordinamento.

Il volume analizza gli obiettivi, le modalità e i controlli per la tutela della sicurezza economica dello Stato, nel quadro di una cornice regolatoria multilivello, alla quale concorrono il diritto internazionale e i vincoli europei.

Contributi di: A. Alì, A. Averardi, M. Bombardelli, F. Cortese, F. Dalla Balla, A. Fiore, F. Guella, C.A. Manfredi Selvaggi, A. Mirone, S. Pellizzari, N. Persiani.

Fulvio Cortese è vice-presidente del Consiglio Universitario Nazionale e professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, dove insegna Istituzioni di diritto pubblico, Diritto delle autonomie territoriali e Diritto delle migrazioni. È membro del Gruppo europeo di diritto pubblico.

Francesco Dalla Balla è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Trento. È autore di numerosi scritti sui temi dell'intervento pubblico in economia, dell'organizzazione costituzionale e del diritto alla salute. Per la collana *Studi di diritto pubblico* ha pubblicato il volume *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagn*a (2024) e curato la collettanea *Sicurezza e concorrenza nelle telecomunicazioni* (2025).

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze