

Indice

- p. 9 Premessa
di Marilena Rispoli Farina e Gennaro Rotondo
- 17 *Stato, mercato e “terza via” nel contesto dell'emergenza sanitaria*
di Marco Galdi, Luca Longhi
- 37 *La Cassa depositi e prestiti: intervento “paziente” o “dinamico” a favore delle imprese?*
di Marilena Rispoli Farina
- 59 *Il rafforzamento dei golden powers nel contesto dell'emergenza pandemica: profili regolatori e di mercato*
di Luigi Scipione
- 81 *Aiuti di Stato ed emergenza pandemica: il quadro delle misure temporanee*
di Angela Rombiolo

- p. 101 *Mandato della Banca Centrale Europea e politica monetaria non convenzionale: alcune riflessioni sul contesto post-emergenziale*
di Anna Maria Agresti, Emanuele Coraggio, Carla Pernice, Gennaro Rotondo
- 163 *L'“agile” diffusione del virus da Covid-19 e l'insostenibile “pesantezza” del canone*
di Domenico Giovanni Ruggiero
- 185 *Finanziamenti bancari e Covid-19*
di Gianfranco Liace
- 199 *La raccolta di capitali ai tempi dell'emergenza pandemica da Covid-19: nuove frontiere per la solidarietà digitale?*
di Serena Barberio
- 217 *Covid-19 e contratti finanziari: dalla gestione dell'emergenza al cliente digitale*
di Gian Luca Greco
- 241 *Prospettive di tassazione post-pandemia: il caso dell'imposta sui servizi digitali*
di Laura Letizia
- 265 *Il finanziamento della campagna vaccinale mondiale: prospettive per il contesto post-pandemico*
di Aldo Amirante

Premessa

La pandemia, tuttora in corso, sta producendo un impatto devastante sulle strutture sociali, con conseguenze comparabili a quelle della crisi del 2007/2008. Il tratto comune di fenomeni di questa portata, difatti, è la circostanza che gli effetti di medio e lungo periodo da essi derivanti possono determinare mutamenti radicali dei paradigmi di riferimento sul piano socio-economico.

In questo specifico caso, si è creata una deleteria interazione tra la crisi indotta dal contesto pandemico e i perduranti effetti di quella del 2008, circostanza che ha definitivamente messo in risalto le incongruenze del modello dominante di capitalismo finanziario, avviando altresì percorsi di ripensamento critico dell'idea stessa di globalizzazione, che ne è substrato necessario.

Processi di tale ampiezza e pervasività incidono su numerosi aspetti relativi alle strutture e all'organizzazione della società con evidenti implicazioni di matrice regolamentare, profilo che si pone pertanto come uno dei fattori chiave per conformare la transizione verso nuovi equilibri socio-economici nel contesto post-pandemico. La definizione di regole atte a governare simili mutamenti è certo compito precipuo

dei legislatori, tuttavia ad esso devono contribuire anche gli studiosi, in particolare quelli che si occupano di Diritto dell'economia, tenendo conto altresì della imprescindibile sinergia tra le istanze sociali e politiche che dovrebbe rappresentare il presupposto necessario nella produzione di ogni fonte giuridica.

In quest'ottica, il presente volume si propone di analizzare, senza pretesa alcuna di esaustività, le risposte regolamentari a talune delle problematiche sorte durante il periodo emergenziale, di valutarne l'efficacia in termini di impatto sul fenomeno economico considerato, nonché di verificare il possibile "consolidamento" di alcune di esse nel contesto post-pandemico, oltre le mere esigenze contingenti, al fine di delineare nuovi paradigmi valoriali e tassonomici con riferimento al funzionamento delle strutture socio-economiche.

I saggi raccolti in questa sede comprendono alcuni interventi seminariali tenuti (tra il 2019 e il 2021) presso i Dipartimenti di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" e di Scienze politiche dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" (aggiornati, rielaborati e con l'aggiunta di note bibliografiche), nonché altri scritti selezionati all'inizio del 2021 tramite una apposita call for paper.

Idealmente, è possibile ripartire i contributi presenti nel volume in due principali aree tematiche. La prima è quella dedicata all'evoluzione del rapporto tra Stato ed economia (in senso ampio), cui le vicende pandemiche hanno impresso accelerazione e direzione del tutto peculiari. Si passa poi a quella relativa al mercato interno e all'intermediazione bancaria e finanziaria, ivi compresi alcuni ambiti specifi-

camente rilevanti in ragione dell'esborso finanziario ad essi collegato.

Nel contesto della prima "sezione", appena individuata, si colloca anzitutto il saggio di Marco Galdi e Luca Longhi i quali, partendo dal presupposto che le dinamiche evolutive del rapporto tra Stato e mercato si sono accelerate anche a causa dell'emergenza pandemica, propongono alcune riflessioni sugli scenari futuri che attendono il Paese all'indomani della crisi sanitaria vera e propria, anche alla luce del dibattito giuridico-economico che si è sviluppato in questi anni sulla c.d. "terza via".

Il contributo di Marilena Rispoli Farina si occupa della Cassa depositi e prestiti che rappresenta un elemento unico nel suo genere nel panorama della finanza pubblica italiana. Il lavoro ne analizza il contributo, anche con riferimento all'attuale contesto di crisi causata dalla pandemia, in un confronto con i principali istituti che in Europa svolgono attività analoghe, al fine di comprendere meglio il ruolo sempre più importante che sta ricoprendo in Italia. Attraverso di essa, infatti, lo Stato interviene nell'economia, rivestendo un ruolo che va oltre gli interventi diretti o indiretti di sostegno alla crescita delle imprese.

Ancora, in punto di evoluzione dell'intervento dello Stato nel sistema economico, Luigi Scipione affronta il tema dei *golden powers*, un sistema di poteri pubblici speciali introdotto con l'obiettivo di salvaguardare settori strategici e di interesse nazionale. L'autore indaga, in particolare, alcuni profili di criticità applicativa del quadro normativo in materia, ridefinito con il decreto Liquidità dell'aprile 2020, proprio per contrastare gli effetti dell'emergenza pandemica sull'economia nazionale.

Per altro verso, l'azione dello Stato in economia, specie nelle situazioni di crisi, richiede provvedimenti straordinari e misure pubbliche di sostegno che devono confrontarsi purtuttavia con il rispetto delle regole di concorrenza dei trattati europei. Il contributo di Angela Rombiolo evidenzia come la risposta emergenziale pandemica collida con gli equilibri istituzionali prefigurando ipotesi di flessibilità applicativa delle norme sugli aiuti di Stato e confermando, anche in questo caso, una virata verso un ruolo più "attivo" dello Stato nelle fasi di rilancio e di sviluppo sostenibile dell'economia.

Come si accennava, gli effetti della crisi pandemica si sono sovrapposti e sommati a quelli della recessione seguita agli eventi del 2008, anche per questo motivo le misure europee di politica monetaria c.d. non convenzionali – utilizzate già dalla crisi dei debiti sovrani del 2010-2011 – hanno assunto una declinazione emergenziale conformandosi alle esigenze di supporto dell'economia. Tali misure vengono analizzate – nel lavoro di Anna Maria Agresti, Emanuele Coraggio, Carla Pernice e Gennaro Rotondo – in chiave multidisciplinare e prospettica partendo dalla verifica delle basi giuridiche e dei limiti del mandato della Banca Centrale Europea, anche alla luce della giurisprudenza dalla Corte di giustizia europea, nonché di quanto opinato nella decisione del 5 maggio 2020 della Corte costituzionale tedesca, con l'obiettivo di verificarne l'efficacia e l'eventuale procrastinabilità nel contesto post-pandemico.

Nella seconda area tematica rientrano dinamiche più specificamente domestiche. In particolare, va ricordato che il legislatore italiano ha ommesso di intervenire – con disposizioni emergenziali – sulla disciplina dei rapporti di loca-

zione commerciale e di affitto di ramo di azienda, ossia non ha previsto strumenti atti ad ottenere lo scioglimento del contratto ovvero la sua revisione, in termini coerenti con la mutata realtà causata dalla pandemia. Sul punto, il saggio di Domenico Giovanni Ruggiero prospetta come obiettivo da perseguire, anche in via interpretativa, la possibilità di contrastare i rischi economici sopravvenuti e imprevedibili, agevolando meccanismi manutentivi del contratto uniti a tecniche redistributive del rischio.

La legislazione emergenziale ha riguardato anche il sistema bancario e finanziario. In particolare, il saggio di Gianfranco Liace si occupa dei vari interventi normativi riguardanti i finanziamenti alle imprese (specie quelle di dimensioni medio-piccole). L'autore evidenzia come tali disposizioni siano, da un lato, volte a sostenere l'iniziativa imprenditoriale e ad attuare il principio di solidarietà mentre, dall'altro, si scontrano con la libertà di contrarre degli istituti di credito e con il principio della sana e prudente gestione, motivo per cui l'imposizione normativa di un obbligo di adesione ai sistemi di finanziamento potrebbe sollevare problemi di legittimità costituzionale.

Assodato che la carenza di liquidità si è posta come una delle criticità principali per le imprese, fin dalle prime battute dell'emergenza pandemica, va evidenziato come si tratti di un'esigenza avvertita anche a fini diversi da quelli meramente "lucrativi", e alla quale si è fatto fronte con il moltiplicarsi di campagne di solidarietà per la raccolta di risorse. A tale riguardo, Serena Barberio indaga taluni profili problematici connessi alla costituzione intermediata di un rapporto patrimoniale di tipo finanziario con scopo benefico, partendo dallo strumentario normativo delle disposizioni

civilistiche per fornire una corretta qualificazione giuridica del rapporto intercorrente tra l'utente e la piattaforma di raccolta fondi.

Con riferimento ai profili negoziali, Gian Luca Greco si occupa del processo "semplificato" di conclusione dei contratti del mercato finanziario in assenza di sottoscrizione, introdotto dal legislatore a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, evidenziando come gli svariati problemi applicativi e interpretativi potrebbero essere superati facendo un utilizzo più intensivo di strumenti informatici innovativi – seppure già sperimentati – come lo SPID (Sistema pubblico di identità digitale).

Un altro dei punti nevralgici del contesto regolamentare emergenziale è rappresentato dai profili fiscali e dagli innumerevoli problemi ad essi collegati. Sul tema, il lavoro di Laura Letizia si occupa della temporanea vigenza nell'ordinamento italiano (e in quelli di altri Stati europei) di un'imposta sui servizi digitali, nell'attesa della sua imminente introduzione a livello di Unione Europea. In ragione della grave recessione determinata dalla pandemia, la UE ritiene che tale tributo vada incluso tra le risorse proprie per "far cassa", rappresentando, contestualmente, una forma d'integrazione tra i molteplici sistemi fiscali in materia societaria.

Infine, un rilevante impatto economico sulle finanze statali è collegato altresì all'emergenza sanitaria in senso proprio, la quale ha posto in risalto la fitta rete di connessioni tra le economie, le società, i sistemi sanitari e gli ordinamenti, imponendo una concezione interconnessa dei problemi e delle relative soluzioni. Più specificamente, il saggio di Aldo Amirante dimostra come la necessità di una campagna vaccinale globale abbia reso imprescindibile una cooperazione

economica internazionale, anche attraverso strumenti quali l'*ACT-Accelerator*, un programma che ha sviluppato forme di finanziamento che sostengono nel tempo ricerca e sviluppo, e che rendono appetibile per le aziende farmaceutiche gli onerosi investimenti a tal fine richiesti.

Da ultimo, ci teniamo a ringraziare tutti coloro che hanno partecipato alla realizzazione di questo volume, *in primis* l'editore e gli autori, nonché il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", grazie al cui contributo il volume è stato pubblicato.

Marilena Rispoli Farina
Gennaro Rotondo

Stato, mercato e “terza via” nel contesto dell’emergenza sanitaria¹

di Marco Galdi, Luca Longhi

ABSTRACT: il presente contributo intende stimolare alcune riflessioni intorno al rapporto tra Stato e mercato al tempo della pandemia, provando a guardare agli scenari futuri che attendono il Paese all’indomani della crisi sanitaria vera e propria, anche alla luce del dibattito giuridico-economico che si è sviluppato in questi anni sulla c.d. “terza via”.

SOMMARIO: 1. Premessa. Costituzione ed emergenza sanitaria – 2. Costituzione economica e dimensione sociale – 3. Per un recupero della *cultura* del pubblico – 4. Ristabilire il primato del diritto – 5. Prospettive sovranazionali e nazionali di ampio respiro. Rinvio – 6. Dal *boom* economico alla “decrescita felice”: la tenuta della Costituzione – 7. Attualità della “Costituzione economica minore” – 8. Fra Stato e mercato si fa largo la “terza via”

1. Luca Longhi è autore dei paragrafi da 1 a 4; Marco Galdi dei paragrafi da 5 a 8.

1. Premessa. Costituzione ed emergenza sanitaria

La scena politica, istituzionale ed economica, ancor più alla luce della pandemia in corso, impone un ripensamento del rapporto tra Stato e mercato rispetto alla configurazione che lo stesso era andato ad assumere negli ultimi decenni.

L'emergenza che a vari livelli ci attanaglia, da oltre un anno ormai, invoca nuove forme di intervento pubblico, essendosi rivelate insufficienti, alla prova dei fatti, molte delle risposte apprestate nel quadro della costituzione economica vigente, instaurata per effetto dei trattati europei².

Basti pensare, ad esempio, alla disciplina notoriamente restrittiva in tema di aiuti di Stato, che non si è dimostrata, nel complesso, funzionale alla crescita delle nostre imprese e alla tutela dell'occupazione e che, in questa fase, rischia di risultare del tutto inadeguata.

La stessa concorrenza, principio-cardine del diritto pubblico degli ultimi trent'anni, ha finito per rivelarsi spesso un'utopia e non certo quel fattore di democrazia economica che prometteva di essere, nell'ambito di un tessuto sociale oggettivamente impoverito, crisi dopo crisi³.

Non era questo il contesto di benessere e progresso che immaginavamo all'alba del processo di integrazione comunitaria, quando le premesse e le speranze erano ben altre.

D'altronde, l'emergenza sanitaria, ad oltre un anno dal suo primo manifestarsi, impone delle risposte puntuali in

2. Si veda, sul punto, il celebre volume di CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1995, *passim*.

3. Il riferimento, limitandosi agli ultimi vent'anni, è alla crisi finanziaria del 2007-2008 che aveva inaugurato il *trend* negativo tutt'ora in corso.

ambito economico, essendosi accompagnata anche ad un'emergenza di tipo economico e sociale, per gli effetti che ha prodotto e che, verosimilmente, sarà ancora destinata a produrre su vasta scala.

Difatti, non vi è aspetto contemplato dalla nostra Costituzione che non sia stato interessato dalla crisi e, chiaramente, i profili economici, soprattutto, nel lungo periodo, una volta esaurita l'ondata dei contagi, occuperanno sempre più il centro della scena per la loro assoluta rilevanza, vista la particolare gravità della situazione.

Si può dire, anzi, che l'emergenza sanitaria torni a sollecitare allo Stato, in maniera in questo caso drammatica e assolutamente ineludibile, ambiti di intervento che da lungo tempo risultavano, almeno in parte, abbandonati.

2. Costituzione economica e dimensione sociale

A ben vedere, la nostra Costituzione, in tema di rapporti economici, sarebbe tutt'ora in grado di esprimere i contenuti utili ad indicare la strada dello sviluppo, se solo se ne volesse recuperare l'autentico spirito originario.

Non si tratta qui di rivendicare nostalgiche posizioni stataliste, che apparirebbero sicuramente sorpassate nel contesto attuale, quanto piuttosto di provare a dare concreto svolgimento a principi e concetti troppe volte rimasti “tra parentesi”⁴ che molto hanno a che fare con la vocazione sociale della Carta repubblicana e che reclamano oggi una nuova drammatica attualità.

4. Cfr. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003, p. 25.

Si pensi alla tutela del lavoro (artt. 35 ss.), ai fini sociali dell'iniziativa economica (art. 41), alla funzione sociale della proprietà (art. 42), all'utilità generale di alcune categorie strategiche di imprese (art. 43), al valore del risparmio (art. 47), tutti elementi particolarmente in sofferenza nel panorama odierno, per oggettivi fattori contingenti (il virus, su tutti), ma anche e soprattutto per l'incapacità delle politiche pubbliche degli ultimi anni di individuare misure adeguate ad un mondo in costante cambiamento.

Ciascuno dei concetti appena evocati – tutt'ora muniti, giova ricordarlo, di piena validità (*rectius*, effettività) giuridica – costituisce, a suo modo, puntuale declinazione dei principi di solidarietà (politica, economica e sociale) ed eguaglianza, rispettivamente dettati dagli artt. 2 e 3 Cost., che sono collocati alla base del nostro ordinamento costituzionale e del nostro modello di Stato democratico-sociale.

I limiti costituzionali del diritto di proprietà appena osservati hanno conosciuto in questo periodo un inedito e singolare ambito di applicazione, per fare un esempio apparentemente marginale pure venuto alla ribalta nel dibattito nazionale, in occasione delle restrizioni alla libertà di circolazione con riferimento al tema delle seconde case.

Tuttavia, l'affermazione di principi ulteriori, di matrice europea, che sono andati progressivamente a sovrapporsi a quelli appena evocati (si pensi alla concorrenza, *in primis*), ha provocato una decisa inversione di rotta rispetto ai percorsi intrapresi nei decenni passati, determinando, peraltro, una trasformazione radicale del ruolo dello Stato all'interno dei processi economici.

Una traccia visibile di tale trasformazione è rappresentata

dal “nuovo” primo comma dell'art. 97 Cost., introdotto per effetto della l. cost. n. 1/2012, con i richiami al principio del pareggio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico (in collegamento con l'art. 81 Cost.), in coerenza con il diritto dell'Unione Europea, che, per certi aspetti, vale ad inquadrare la stessa funzione pubblica nel contesto sovranazionale nel quale risulta oramai pienamente integrato il nostro ordinamento.

Ad ogni buon conto, giova evidenziare che il diritto pubblico europeo dell'economia⁵, ovvero il *corpus* di regole che scaturiscono dai processi appena descritti, presenta una dimensione sociale tutt'altro che trascurabile, sebbene nel dibattito corrente si tenda spesso a dimenticarlo.

Lo stesso principio di concorrenza non va inteso unicamente nella prospettiva della competizione tra attori economici, ma dovrebbe fungere soprattutto quale propulsore di benessere diffuso per la collettività (operatori economici, consumatori, utenti, ecc.), in un'accezione democratica e in armonia con i valori costituzionali che si è avuto modo di richiamare, anche se non si può dire che ciò sia sempre avvenuto nel nostro Paese.

È proprio da una valorizzazione di questo complesso di principi e regole, in una luce diversa, che occorre ripartire per imprimere una nuova direzione all'economia e trasportare finalmente la società italiana fuori dal *tunnel* della crisi.

5. Cfr. A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, *passim*.