

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

SUPPLEMENTO

OTTOBRE / DICEMBRE

2023

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO+

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALESSANDRA
CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, PAOLA DASSISTI, ALBERTO
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI
(SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO
MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO,
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,
CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

Rivista | dottrina
di Diritto Bancario | e giurisprudenza
commentata

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

La programmazione euro-statale degli interventi per la coesione digitale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'intervento pubblico per la coesione. – 3. La "nuova" coesione. – 4. Il ruolo degli aiuti di Stato nella coesione digitale. – 5. Governo dell'economia e innovazione tecnologica. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Con il mutare degli equilibri economici mondiali e delle politiche europee strutturalmente più restrittive sul tema dell'intervento pubblico (che comunque hanno visto un allargamento delle maglie durante la crisi pandemica), quest'ultimo tende sempre maggiormente ad un approccio qualitativo più che quantitativo. In tal senso, l'obiettivo è favorire pochi ma fondamentali settori ed asset necessari per un miglioramento complessivo sia dell'economia, sia dell'erogazione dei servizi pubblici, al fine di limitare ed efficientare la spesa pubblica purché vi sia compatibilità con la disciplina sovranazionale.

La verifica delle naturali interconnessioni tra il diritto nazionale e quello europeo deve necessariamente effettuarsi tenendo conto sia degli orientamenti emanati dalla Commissione, sia degli arresti della Corte di Giustizia, che in un settore assai delicato come quello della tutela della concorrenza si presentano come uno degli elementi più qualificanti della programmazione europea e della conseguente attuazione su base nazionale¹.

Tale intreccio – sussistente nelle esigenze di tutela del mercato aperto e della libera concorrenza sostenute dalle regole in materia di aiuti di Stato – si affianca all'obiettivo di garantire un maggiore sviluppo della conoscenza e delle tecnologie, in uno scenario di

¹ Sul ritorno della programmazione cfr. S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Temi e problemi di Diritto dell'economia*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2022, suppl. al n. 4, 46-56 e G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *op. cit.*, 57-77.

transizione che porta a rivalutare le finalità tipiche degli Stati che, in campo economico e sociale, sono chiamati a ridurre le disuguaglianze.

Negli ultimi anni, infatti, è tornata, in maniera preponderante, la tematica della coesione economica, spesso affiancata alla parola “territorio” e, in generale, legata a quella visione unificatrice o equilibratrice che ha caratterizzato lo Stato imprenditore della metà del ‘900 e che, nonostante sia stata spesso criticata, ha costituito un tassello fondamentale per la crescita economica del Paese.

2. *L'intervento pubblico per la coesione*

In passato sono state diverse le iniziative poste in essere con il fine di migliorare la coesione economica statale o, per meglio dire, di stimolare un equilibrio economico che fosse in grado di risanare, almeno in parte, il divario che (ancora) separa il Nord dal Mezzogiorno². Invero, seppure gli interventi nascessero con degli obiettivi programmatici di lungo respiro in termini di coesione e di miglioramento dell'industrializzazione del Sud, è accaduto che la loro attuazione sia risultata inefficace rispetto alle prospettive preannunciate, con ripercussioni evidenti sull'intero tessuto socioeconomico del Paese.

Sul punto possono richiamarsi due casi storici di enti appositamente creati con lo scopo di migliorare la coesione economica statale ma che, per motivi differenti, hanno portato ad un aumento del divario più che ad una diminuzione. Uno di questi è la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (c.d. Cassa per il Mezzogiorno), istituita nel 1950³ con il compito di porre in essere degli interventi straordinari al fine di migliorare l'impatto economico del Meridione attraverso la realizzazione di infrastrutture che permettessero di favorirne lo sviluppo industriale⁴. Per fare sì che ciò avvenisse, fu assegnata alla Cassa una certa autonomia così da evitare la dispersività economica e organizzativa delle amministrazioni

² L. D'ANTONE, *L'«interesse Straordinario» per Il Mezzogiorno (1943-60)*, in *Meridiana*, 1995, 24, 17-64.

³ Con Legge 10 agosto 1950, n. 646.

⁴ A. LEPORE, *Cassa per il Mezzogiorno e Politiche Per Lo Sviluppo*, in *Istituzioni ed Economia*, 2012, 107-165.

ordinarie⁵. Tuttavia, l'ingresso delle regioni nei processi decisionali e la successiva istituzionalizzazione del controllo politico sulla programmazione e sull'attuazione dell'intervento straordinario, insieme al ciclo economico critico (crisi petrolifera, inflazione, disoccupazione), trascinarono la Cassa in un periodo che ha dato vita a investimenti confusi e disorganizzati. Quanto accaduto provocò «un aumento piuttosto che una riduzione del divario fra Nord e Sud del Paese»⁶ e la soppressione dell'Ente nell'aprile del 1984⁷.

In tal senso, può richiamarsi anche il caso dell'Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere (EFIM), costituito nel 1962 con il fine di promuovere l'industrializzazione del Mezzogiorno e dichiarato fallito trent'anni dopo (nel 1992) a causa di un'esposizione economica troppo elevata, dovuta ad investimenti diversificati privi di una linea di coerenza e ad una strategia di acquisizione di aziende considerate poco appetibili sia dai privati, sia dagli altri enti statali⁸.

Questa politica d'intervento che, come è stato osservato, ha spesso avuto effetti opposti rispetto a quelli sperati, si è poi ridotta a seguito del rafforzamento delle istituzioni sovranazionali, i cui interessi volgevano alla realizzazione del mercato unico, alla riduzione delle asimmetrie in materia di politica economica e ad un graduale superamento degli squilibri macroeconomici tra gli Stati membri. In particolare, con i vincoli finanziari codificati nel Trattato di Maastricht (limitazione del debito pubblico al 60% del PIL e del deficit annuale al 3%), l'imposizione di criteri di convergenza flessibili il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del 1997 si è tentato di evitare possibili derive

⁵ S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Bari-Roma, 2000.

⁶ S. GAMBINO, *Unità d'Italia e Mezzogiorno (riflessioni in occasione del 150° anniversario dell'unificazione del paese)*, in *federalismi.it*, n. 7, 2011.

⁷ Decreto del Presidente della Repubblica del 6 agosto 1984, Soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno. Da quella vicenda durata circa due anni emerse un'altra legislazione specifica sull'intervento straordinario che fu incardinato alla nuova Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, istituita con la Legge 1° marzo 1986, n. 64, Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

⁸ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, 58-67.

keynesiane della politica economica⁹ e si è dato inizio ad una fase recessiva dell'intervento pubblico in favore dell'economia di mercato.

La necessaria riduzione e riconfigurazione delle politiche di intervento degli Stati nell'economia, che hanno influenzato soprattutto quegli ordinamenti (come quello italiano) in cui il governo dell'economia operava mediante l'intervento diretto dello Stato nei settori industriali ritenuti strategici¹⁰, è sfociata «nel consolidarsi della figura dello Stato regolatore che ha preso il posto dello Stato imprenditore/interventore»¹¹.

Dunque, l'attenzione del Governo si è spostata dagli originari obiettivi di coesione alla nuova linea d'azione politica. Tra il 1990 e i primi anni del 2000, si è dato il via ad un periodo di privatizzazioni¹² con lo scopo di ottemperare alla riduzione del debito pubblico richiesta dall'Unione Europea, da considerarsi non come un fatto eversivo ma quale portato della fase più acuta del riduzionismo in campo economico e di adeguamento alle nuove sfide globali, tra cui spicca l'aspetto della rivoluzione tecnologica che ha probabilmente segnato il percorso verso l'ulteriore arretramento di talune funzioni tipiche statali.

Tra i diversi piani di privatizzazione realizzati viene in evidenza quello del settore delle telecomunicazioni che ha coinvolto TIM S.p.a (già SIP S.p.a.) nel 1997. Si è trattato dell'abbandono, da parte dello Stato, di uno dei punti nevralgici del suo ruolo di gestore di tecnologie di frontiera, con la cessione di quello che si è poi dimostrato essere uno degli asset privati(zzati) più importanti per la coesione digitale, salvo poi tentare di riappropriarsene¹³. Negli anni lo Stato ha perso

⁹ F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e Diritto vivente*, 2015, special issue n. 2, 107-118.

¹⁰ G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 2011.

¹¹ A. CECERE, *L'itinerario delle privatizzazioni*, Padova, 1995, 247-264 e A. M. NICO, *Una retrospettiva sulle privatizzazioni dopo tre lustri*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, 2022, III, 1869 e ss.

¹² L. AMMANNATI, (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Milano, 1995.

¹³ Come dimostra la trattativa avviata da Cassa Depositi e Prestiti per l'acquisizione della rete dell'azienda. Detta trattativa è stata poi superata dall'iniziativa del Consiglio dei Ministri che, su proposta del Presidente e del Ministro dell'economia e delle finanze, ha approvato un decreto-legge (Decreto-legge 31 agosto 2023, n. 118, recante Misure urgenti in materia di finanziamento di

l'imprenditorialità che caratterizzava le politiche economiche precedenti ed ha assunto un ruolo di interventore in mera "difesa"¹⁴ delle infrastrutture strategiche¹⁵ attraverso l'applicazione di criteri economici neoliberalisti di regolazione dell'economia (e dell'economia di mercato in particolare)¹⁶.

Tale ruolo, definibile "passivo", se non acriticamente adesivo alla *nouvelle vague* di matrice europea e multilaterale, è stato poi esasperato a ridosso della crisi del 2008, durante la quale le finalità di salvataggio che hanno caratterizzato gli interventi pubblici di quegli anni, hanno non solo causato un'ulteriore diminuzione degli investimenti pubblici in molteplici settori economici tra cui quello digitale¹⁷, ma hanno anche portato ad un accrescimento delle diseguaglianze sociali e territoriali.

La successiva crisi pandemica, invece, ha permesso di osservare un intervento più tangibile a livello sociale, economico e territoriale, contraddistinto da una rinnovata politica economica europea quasi

investimenti di interesse strategico, pubblicato in G.U. n. 203 del 31.08.2023) per il finanziamento di investimenti di interesse strategico con il quale si assicurano le risorse finanziarie necessarie all'acquisto di una quota di minoranza, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'operazione "NetCo" guidata dal fondo KKR. La NetCo in questione deterrà la parte gestionale e infrastrutturale della rete ad oggi posseduta da TIM S.p.a. Le condizioni dell'operazione per l'acquisizione saranno inserite in un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale si autorizzerà il MEF ad acquisire una quota di NetCo tra il 15 e il 20 per cento, con una spesa massima di 2,2 miliardi. Il decreto legge stanziava un totale di 2.525 milioni, derivanti da un residuo sul "patrimonio destinato" istituito con Decreto-Legge n. 34 del 2020 e destinato alla realizzazione di operazioni attinenti società di rilievo strategico individuate con dpcm.

¹⁴ Sulla figura dello Stato "protettore" in tempo di crisi cfr. B. RAGANELLI, *La difesa degli interessi strategici in tempi di crisi: a golden-route for a back-off*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità*, Pisa, 2021, 422-426.

¹⁵ F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello stato "promotore"*, in *Astrid – IRPA Working Paper-Policy Papers Series 3*, 2021, 67.

¹⁶ S. BONFIGLIO, "Costituzione economica", *stato sociale e privatizzazioni*, in L. AMMANNATI (a cura di), *op. cit.*, 183 ss.

¹⁷ Sul punto è stato evidenziato che «nel corso della scorsa crisi, i Paesi che hanno maggiormente sofferto sono stati proprio quelli che hanno investito di meno in innovazione» (così G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità, in Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, 2022, 4, 474).

opposta a quella adottata nel 2008 e caratterizzata da iniziative volte a favorire la crescita dei paesi membri, su tutte vedasi la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, e che hanno permesso un timido ritorno dell'imprenditorialità pubblica.

Difatti, quella dello Stato imprenditore torna ad essere una figura necessaria per favorire nuove politiche statali di ammodernamento digitale delle infrastrutture e dell'apparato pubblico – e più in generale per aumentare la competitività nel mercato digitale – le cui lacune sono emerse durante la pandemia, insieme a quella di Stato investitore/innovatore¹⁸, a cavallo con la figura di Stato “salvatore”¹⁹, necessaria per garantire la risposta pubblica nei periodi di crisi.

3. La “nuova” coesione

Su tale versante, con l'avvento delle nuove soluzioni tecnologiche (principalmente la banda larga), l'idea di ampliare il concetto di coesione statale ha iniziato a maturare con la prospettiva di renderlo più attuale. In particolare, al territorio si è affiancato l'elemento digitale, ormai preponderante nella maggior parte dei settori strategici dell'economia. Il termine “coesione digitale”, però, è solo di recente introduzione a livello istituzionale, quando nel 2019 il Comitato Europeo delle Regioni (CdR) ha individuato la coesione digitale quale «importante dimensione aggiuntiva del concetto tradizionale di coesione economica, sociale e territoriale»²⁰.

Si consideri che, sebbene la coesione digitale rappresenti un obiettivo strategico a livello europeo, esso non è stato inserito nella proposta della Commissione europea formulata per la “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il Decennio Digitale”²¹, anche se tale Dichiarazione pone comunque l'accento sulla solidarietà e

¹⁸ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari-Roma, 2014.

¹⁹ G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, 11, 1083-1094.

²⁰ Comitato delle Regioni, *L'Europa digitale per tutti: soluzioni intelligenti e inclusive sul terreno*, (2020/C 39/18), 2020, punto 8.

²¹ Commissione europea, *Commission Staff Working Document “Report on the stakeholder consultation and engagement activities”, Accompanying the document on “Establishing a European Declaration on Digital rights and principles for the Digital Decade”*, SWD(2022) 14 final, Brussels, 2022.

l'inclusione (nel capitolo 2), affermando che tutti dovrebbero avere accesso a una tecnologia che mira a unire e non a dividere le persone²².

Pertanto, oggi la coesione digitale sembra raffigurare il naturale tassello moderno che completa il principio di coesione economica e sociale, fondato sugli artt. 3, par. 3 e 174 del TFUE e sull'art. 119, c. 5 della Costituzione, che ha trovato, e ancora trova, quale strumento di attuazione i fondi strutturali (vedasi il Fondo europeo di sviluppo regionale) e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione²³. Questi ultimi, espressione diretta dell'interesse europeo nello sviluppo delle economie statali, sono impiegati proprio per l'esecuzione del Grande progetto nazionale per la realizzazione della banda ultra-larga nelle aree bianche²⁴.

La necessità di dare impulso a questa nuova forma di coesione è emersa con il fine di limitare il fenomeno del *digital divide*²⁵. Difatti, la coesione digitale pone l'accessibilità e l'uso delle tecnologie digitali come fattori determinanti per la riduzione del divario digitale²⁶ che, ad oggi, rappresenta una significativa perdita di opportunità economiche per diversi motivi: da una parte impedisce la distribuzione degli investimenti privati sul territorio limitando le opportunità di accesso

²² Commissione europea, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, COM/2022/27 final, Lussemburgo, 2022.

²³ S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, IV, 3793 ss. e G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, 2-3, 260.

²⁴ Il quale è stato anche oggetto di contenzioso conclusosi, positivamente per l'Italia, con la Sentenza del Trib. europeo del 22 giugno 2022 – Italia/Commissione (Causa T-357/19).

²⁵ Identificato quale «il divario tra individui, famiglie, imprese e aree geografiche a diversi livelli socio-economici per quanto riguarda le opportunità di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'uso di Internet per un'ampia gamma di attività» (OECD, *Understanding the Digital Divide*, in *OECD Digital Economy Papers*, 2001, 49, 5 e OCSE, *Bridging Connectivity Divides*, in *Digital Economy Papers*, 2021, 315, 9).

²⁶ Si consideri che all'art. 8 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) è previsto che «lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete...».

alle infrastrutture digitali da tutto il Paese e, dall'altra, circoscrive gli investimenti delle imprese, locali e straniere, limitandoli solo alle zone meglio coperte dai servizi²⁷.

Permane, però, la difficoltà di raggiungere gli obiettivi di coesione solo mediante l'impiego di risorse provenienti da imprese private. Per tale motivo, diviene indispensabile l'intervento dello Stato per colmare le lacune "naturali" che sono proprie del mercato, atteso che «allocazioni efficienti da parte del mercato non possono essere raggiunte senza intervento dello Stato»²⁸.

4. *Il ruolo degli aiuti di Stato nella coesione digitale*

Non vi è dubbio, tuttavia, che nella fattispecie in esame possano emergere situazioni di complicata risoluzione dal punto di vista giuridico, considerati i vincoli sottesi alla normativa e alla giurisprudenza sulla tutela della concorrenza, in particolare quella applicabile agli Stati. A tale proposito viene in evidenza, per l'appunto, la disciplina di cui agli articoli 107 e 108 del TFUE, che pone diverse limitazioni, a partire dalla rilevanza giuridica che gli investimenti infrastrutturali hanno acquisito nell'ambito della politica europea sugli aiuti di Stato e la concorrenza²⁹. La presenza di un numero limitato di eccezioni deriva principalmente dalla circostanza per la quale gli investimenti nelle infrastrutture sono spesso destinati ad un'attività economica o, comunque, possono trasformarsi in attività economica – ad esempio la costruzione, la gestione e la concessione – e, pertanto, soggetti allo scrutinio di legittimità sugli aiuti di Stato.

Infatti, questa fattispecie di interventi – un tempo di competenza degli Stati membri – potrebbe attualmente configurarsi come potenzialmente incompatibile con la disciplina in materia di aiuti di

²⁷ Sui benefici che una adeguata struttura di rete veloce può portare cfr. Commissione europea, *The socio-economic impact of band-width, Final Report*, Bruxelles, 2013 e ERICSSON, ARTHUR D. LITTLE, CHALMERS UNIVERSITY OF TECHNOLOGY, *Socioeconomic effects of broadband speed*, settembre 2013.

²⁸ J. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, 1992, 52.

²⁹ G. LUCHENA, *Il controllo degli aiuti di Stato e la tutela della concorrenza*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022, in particolare 33-70 e B. RAGANELLI, *Concorrenza, libertà e difesa degli interessi strategici in tempi di emergenza*, in G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *op. cit.*, 149-168.

Stato e, in quanto tale, sottoposta al controllo preventivo della Commissione europea³⁰. Tale limitazione rinviene dalla suscettibilità delle infrastrutture allo sfruttamento commerciale, motivo per il quale tutte le attività economiche pubbliche sottoposte a finanziamento, realizzazione e gestione possono potenzialmente considerarsi assoggettabili alla normativa sovranazionale per la tutela della concorrenza³¹.

Ma non solo, anche il carattere economico o meno dell'attività di realizzazione di un'infrastruttura «non può essere esaminato separatamente da quello della gestione dell'infrastruttura» stessa, poiché «il fatto che un'attività non venga assicurata da operatori privati o che non sia redditizia non sono criteri pertinenti nell'ambito della sua qualifica come attività economica. Infatti, ai fini di tale qualifica, non è esplicitamente richiesto dalla giurisprudenza [...] che l'attività di cui trattasi sia svolta da operatori privati, né che essa sia redditizia»³².

Seppure la giurisprudenza europea abbia seguito un orientamento restrittivo, la volontà sovranazionale di favorire la trasformazione digitale europea e promuovere l'impiego di nuove tecnologie ha determinato un progressivo ampliamento della disciplina sugli aiuti di Stato, con la conseguenza che anche gli investimenti nelle infrastrutture digitali (come la banda larga), necessari per garantire la coesione digitale del Paese, sono considerati aiuti a carattere orizzontale. L'ampliamento della sfera di applicazione dell'esenzione dalla notifica si rinviene anche nel Regolamento di Esenzione per categoria (GBER)

³⁰ Sentenza del Trib. UE del 12 dicembre 2000 – *Aéroports de Paris* (sul punto cfr. G. LUCHENA, *Agevolazioni fiscali e imprese: tra Italia ed Europa*, in C. BERGONZINI, G. LUCHENA, *Le tasse non sono per tutti*, Milano, 2020, 103 ss.).

³¹ Sul punto cfr. le sentenze *Aéroports de Paris c. Commissione*, 2000 e *Aéroports de Paris c. Commissione*, 2002, successivamente confermate con la sentenza *Ryanair c. Commissione*, 2008.

³² Trib. UE, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH c. Commissione europea*, 2011, confermata in appello con sentenza della C. Giust. UE, C-288/11 P, punti 142-146. Inoltre, la giurisprudenza europea non ha ritenuto possibile «dissociare l'attività consistente nel costruire o nell'ampliare un'infrastruttura [...] dal successivo utilizzo che ne viene fatto e che il carattere economico o non del successivo utilizzo dell'infrastruttura costruita determina necessariamente il carattere dell'attività di ampliamento (v., in questo senso e per analogia, sentenza *FENIN/Commissione*, punto 26)» (sempre Trib. UE nella causa T-443/08 e T-455/08, “*Leipzig-Halle*”, punto 95).

n. 651/2014, il quale stabilisce la compatibilità con il mercato interno degli «aiuti per la realizzazione di reti fisse a banda larga»³³, disciplina ulteriormente ampliata con il più recente aggiornamento del Regolamento³⁴.

Nonostante con la crisi sanitaria ed energetica vi sia stato un allentamento delle maglie di controllo della Commissione europea sulla qualificazione degli interventi pubblici attraverso l'adozione dei quadri

³³ Sulla questione relativa alle reti di connessione la Commissione europea ha recentemente annunciato un "Pacchetto connettività", contenente una serie di azioni volte a rendere la connettività Gigabit disponibile a tutti i cittadini e le imprese dell'Unione Europea entro il 2030, in linea con gli obiettivi del Decennio Digitale europeo (Decisione (EU) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Establishing the Digital Decade Policy Programme 2030*, 14 December 2022). Il Pacchetto prevede una proposta di regolamento, il Gigabit Infrastructure Act, la semplificazione dei procedimenti in materia di autorizzazioni per la realizzazione di infrastrutture di rete e una consultazione sul futuro delle telecomunicazioni e delle infrastrutture, la quale si è chiusa il 19 maggio 2023. Tra le proposte vi è anche quella dell'introduzione di un *fair share* a carico delle grandi piattaforme digitali che dovrebbe vedere condividere una parte dei costi infrastrutturali di connessione fino ad ora sostenuti dai grandi gruppi delle tlc. Ciò introdurrebbe un modello *multistakeholder* con la partecipazione di diversi soggetti della catena di valore per coprire più facilmente i costi infrastrutturali necessari per il passaggio e il raggiungimento degli obiettivi di connettività 2030. Per ciò che attiene alla proposta di regolamento (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks and repealing, Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act)*, Brussels, 23 febbraio 2023) esso dovrebbe andare a sostituire l'attuale direttiva Broadband Cost Reduction (Direttiva 2014/61/UE, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità BCRD, 15 maggio 2014). L'obiettivo è raggiungere una maggiore coerenza e armonizzazione nell'attuazione del BCRD tra gli Stati membri e aggiornare la direttiva esistente in linea con sviluppi tecnologici, di mercato e normativi andando a migliorare l'efficienza e l'omogeneità nell'attuazione delle reti ad alta capacità.

³⁴ European Commission, *Approval of the content of a draft for a Commission Regulation amending Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty and Regulation (EU) 2022/2473 declaring certain categories of aid to undertakings active in the production, processing and marketing of fishery and aquaculture products compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty*, Brussels, 9 febbraio 2023, C(2023) 1712 final.

temporanei di crisi in materia di aiuti di Stato³⁵, non sono molti i casi in cui gli investimenti *de quibus* sono considerati ammissibili.

Tra questi possono essere annoverate le infrastrutture destinate ad un uso pubblico gratuito o legate all'esercizio di poteri pubblici, come può essere lo sviluppo di una rete a banda larga per scopi non commerciali, poiché la realizzazione non favorisce o avvantaggia nessuna impresa specifica³⁶. Sono altresì ammissibili gli interventi posti in essere in applicazione del principio dell'investitore privato in un'economia di mercato, che prevede la non configurabilità dell'aiuto se lo Stato agisce come un normale investitore privato secondo le condizioni del mercato (decisione della Commissione dell'11 dicembre 2007 nel caso C 53/2006 Citynet Amsterdam).

Allo stesso modo sono ammessi gli «aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG)»³⁷. Sul punto, inoltre, gli Orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato sulla banda larga non escludono

³⁵ Il Quadro Temporaneo in materia di aiuti di Stato (Commissione europea, *Comunicazione del 19 marzo 2020 – “Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”*, 2020/C 91 I/01) individua una serie di misure che la Commissione ritiene compatibili *ex artt.* 107, c. 3, lett. b e c del TFUE. Se lo Stato membro rispetta le condizioni stabilite dal Quadro, l'*iter* di valutazione e autorizzazione da parte della Commissione subisce una semplificazione. Inoltre, le misure previste dal Quadro Temporaneo sono cumulabili sia tra loro, sia con gli aiuti individuati nel Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (GBER), sia con gli aiuti *de minimis*, purché rispettino le disposizioni relative al cumulo contenute in ogni disciplina. Ad oggi il Quadro temporaneo ha subito diverse modifiche per un totale di sette emendamenti (per ultimo con la Comunicazione 2022/C423/04) e resterà in vigore fino al 31 dicembre 2023.

³⁶ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione – Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga* (2013/C 25/01), 2013, 3.

³⁷ I c.d. criteri Altmark sanciti dalla Corte di Giustizia europea nella Causa C-280/00 e nella decisione 2012/21/Ue della Commissione europea (sul punto E. SCOTTI, *Il finanziamento dei servizi pubblici locali tra vincoli di bilancio, aiuti di Stato e diritti fondamentali*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2015, 173 ss. e C. WEHLANDER, *Services of General Economic Interest as Constitutional Concept of EU Law*, The Hague, 2016, 147 ss.).

l'inserimento delle reti a banda larga tra i SIEG³⁸, anche se, sino ad oggi, ciò non è mai avvenuto, così come si evince dalle relazioni biennali comunicate alla Commissione Europea, denotando il poco interesse dello Stato ad affidare ad imprese private, pur avendo a disposizione appositi strumenti giuridici, i servizi essenziali per coprire zone a fallimento di mercato.

Proprio al fine di stimolare gli investimenti in infrastrutture digitali, nel 2013 la Commissione europea ha adottato gli *Orientamenti* in materia di aiuti di Stato per le connessioni a banda larga, nei quali sono individuati i limiti della portata dei singoli interventi ammissibili in materia, attraverso la differenziazione dell'ammissibilità dell'aiuto a seconda delle aree di copertura (bianche, grigie o nere).

Nelle aree bianche, ad esempio, gli aiuti di Stato sono ritenuti ammissibili con il mercato interno e, quindi, possono essere concessi senza obbligo di notificare la misura alla Commissione, mentre per le aree grigie, questa «dovrà effettuare un'analisi più dettagliata per verificare se l'intervento dello Stato è necessario»³⁹.

Negli *Orientamenti* in questione, si precisa che gli aiuti di Stato, «quando il funzionamento dei mercati [...] è ritenuto insoddisfacente sotto il profilo della politica di coesione», possono «consentire di ottenere risultati più auspicabili e più equi». In particolare, per ciò che attiene il comparto della banda larga, si evidenzia come «un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il “divario digitale” tra le aree e le regioni che dispongono di servizi a banda larga accessibili e competitivi e le aree in cui quest'offerta è assente»⁴⁰. Inoltre, detti *Orientamenti* sono stati recentemente aggiornati (2023) rinforzando l'attenzione all'ammissibilità degli aiuti per la banda larga «che contribuiscano a ridurre il divario digitale», «correggere disuguaglianze sociali o regionali o per conseguire obiettivi di equità» per rafforzare «la coesione sociale e territoriale»⁴¹.

³⁸ V. VISCO COMANDINI, *I servizi d'interesse economico generale fra finanziamento pubblico e aiuti di stato: il caso della banda larga*, in *Astrid Rassegna* 99, 2009.

³⁹ Commissione europea, *cit.*, 16, par. 3.3, n. 76.

⁴⁰ Commissione europea, *cit.*, 2.

⁴¹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione – Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga* (2023/C 36/01), 2023, 11.

Per evitare un intervento della Commissione la scelta italiana è ricaduta sull'adozione di un modello *wholesale only*⁴² (in questo caso con l'affidamento dei lavori ad Open Fiber e FiberCorp)⁴³, attualmente l'unico idoneo a non porre conflitti con la disciplina degli aiuti di Stato alle infrastrutture⁴⁴ e a garantire l'accesso alla rete in forma neutrale e non discriminatoria a tutti gli operatori che, in questo caso, ne usufruiscono in qualità di clienti.

In tal senso, l'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato alle infrastrutture digitali evidenzia come le istituzioni europee stiano ampliando la sfera degli interventi ammissibili. Se fino agli anni '90 gli aiuti di Stato e il sostegno pubblico alle infrastrutture erano percepiti come due ambiti distinti e non confliggenti – sebbene entrambi fossero fondamentali per stimolare la crescita economica e favorire l'integrazione⁴⁵ – l'eccessivo miglioramento delle costruzioni e delle infrastrutture, piuttosto che il controllo del sostegno pubblico ad esse, e l'introduzione della concorrenza in settori precedentemente controllati dallo Stato, ha visto la necessità di introdurre nuovi strumenti di controllo. Ciò denota, più che un'inversione di tendenza, un'evoluzione del controllo che rivaluta il ruolo dello Stato nella concorrenza e nella tutela dei diritti sociali.

⁴² Sulla questione *wholesale only* e in maniera critica verso la possibilità di una rete unica attraverso lo scorporo dell'infrastruttura rete di TIM S.p.a. *ex art.* 43 Cost. cfr. E. BRUTTI LIBERATI, *Scelte di politica industriale e sociale, regolazione e mercato. Il caso della unificazione delle reti fisse di comunicazione elettronica*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1/2020, 9, il quale ha osservato come «oggi, anche alla luce del contesto determinatosi a seguito dell'attuazione della Strategia italiana per la banda ultra-larga e dell'entrata nel mercato di Open Fiber, argomentare credibilmente che la nazionalizzazione della rete è indispensabile per garantire l'efficienza e la sicurezza del sistema non sembra agevole».

⁴³ A seguito della decisione della Commissione europea “State aid SA.41647 (2016/N) – Italy – Strategia Banda Ultralarga” del 30 giugno 2016, con la quale è stato autorizzato il Piano di intervento nelle aree bianche in quanto compatibile con la normativa europea in materia di aiuti di Stato.

⁴⁴ A. MANGANELLI, *Co-investimento, Wholesale-only e “Rete unica”*: un'analisi dei nuovi modelli regolatori e di mercato nelle Telecomunicazioni, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 1/2022.

⁴⁵ G. BRUZZONE, M. BOCCACCIO, *Infrastructure Financing and State Aid Control: The Potential for a Virtuous Relationship*, in B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, Berlino, 2018.

5. Governo dell'economia e innovazione tecnologica

Le attuali scelte di governo dell'economia a livello europeo derivano dalla circostanza che gli aiuti di Stato considerati potenzialmente legittimi, e per questo esentati dal controllo preventivo da parte della Commissione, possono costituire un incentivo indiretto alla promozione degli investimenti da parte dei privati per favorire la coesione digitale. Possono essere considerati compatibili, quindi, quegli aiuti mirati «a risolvere una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di assicurare, ad esempio per porre rimedio a un fallimento del mercato o per risolvere questioni in materia di equità o coesione»⁴⁶.

Pertanto, in virtù degli eventi storici e dei nuovi indirizzi della programmazione europea, lo Stato ha iniziato a riassumere un ruolo plurimo che si trova nel mezzo tra Stato interventore (tramite gli aiuti di Stato), imprenditore (tramite gli investimenti pubblici) e innovatore (tramite la promozione di nuove tecnologie per la riduzione del *digital divide*). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) è l'esempio concreto di questo intreccio di ruoli e di come la nuova flessibilità europea in materia di intervento pubblico possa offrire un margine di manovra allo Stato per intraprendere nuovamente un ruolo "attivo" per lo sviluppo economico. Ben il 27% delle risorse stanziato attraverso il PNRR sono dedicate alla transizione digitale e al completamento di progetti già avviati, come la già menzionata Strategia per la banda ultralarga varata dal Governo nel 2015.

Tuttavia, le politiche adottate necessitano di essere scrupolose poiché, se basate eccessivamente su aiuti ed investimenti, possono transitare verso una *non-convergence trap*⁴⁷, in cui il sistema economico non riesce più a farne a meno e non converge verso la frontiera tecnologica, portando così il Paese a essere meno competitivo rispetto agli altri.

A tal riguardo, si è osservato come nel settore tecnologico non sarebbe efficace l'intervento dello Stato imprenditore per la difficoltà

⁴⁶ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione – Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga*, cit., 9, par. 4, punto 31, lett. b), n. ii.

⁴⁷ D. ACEMOGLU, P. AGHION, F. ZILIBOTT, *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, in *Journal of the European Economic Association*, 2006, 4(1), 39.

di quest'ultimo nell'emulare tecnologie esistenti, impiegare tecnologie consolidate o intraprendere politiche di investimenti in ricerca e sviluppo. Diviene necessario, dunque, adottare un modello di Stato innovatore che sia caratterizzato da una selezione più oculata di imprese altamente qualificate e in grado di offrire soluzioni tecnologiche che possano rimanere valide anche con il trascorrere del tempo⁴⁸.

Una politica del genere diviene essenziale nel momento in cui lo Stato investe per stare al passo con il progresso tecnologico e giunge al punto in cui diviene necessario che sia lo Stato stesso a proporre nuove innovazioni tecnologiche, aumentando gli investimenti pubblici nella Ricerca e Sviluppo e mantenendo aggiornate le infrastrutture già realizzate.

È evidente, quindi, come gli investimenti pubblici su *asset* e infrastrutture tecnologiche necessitino di incontrare il giusto equilibrio con gli interessi dei privati. Il periodo delle privatizzazioni ha comportato, in alcuni casi, uno sviluppo disomogeneo dell'infrastruttura di rete che ha poi costretto lo Stato ad adottare i piani per la banda larga con il fine di coprire le zone bianche, cioè quelle nelle quali non è stato effettuato alcun intervento da parte di un operatore privato perché economicamente non vantaggioso. Ad esempio, i risultati ottenuti con il Piano nazionale banda larga del 2012 sono stati ritenuti insufficienti per la propensione degli operatori privati a investire solo nelle aree più sicure e non anche nelle aree a fallimento di mercato⁴⁹. Pertanto, gli investimenti privati, anche se favoriti dall'intervento pubblico, tendono comunque ad allocare le risorse nelle zone ad alta redditività⁵⁰ con conseguente aumento del *digital divide* che allontana la coesione digitale.

Per certi versi, la ricerca di un nuovo equilibrio tra regolazione pro-concorrenziale, politica industriale e difesa degli interessi pubblici, in particolare quelli non tutelabili mediante le classiche dinamiche del mercato, si riscontra anche in iniziative recenti dell'Unione come il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁵¹. Nel Codice, infatti,

⁴⁸ D. ACEMOGLU, P. AGHION, F. ZILIBOTT, *op. cit.*, 37-74.

⁴⁹ F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *op. cit.*, 54.

⁵⁰ F. BASSANINI, *L'Italia tra ripresa e declino: gli investimenti nelle reti di telecomunicazione e la competitività del Paese*, in *Astrid Rassegna* 20, 2013.

⁵¹ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche,

si regola la possibilità degli Stati membri di imporre degli obblighi di servizio universale per le reti a banda larga, al fine di soddisfare le richieste di accesso da parte degli utenti finali (art. 84)⁵².

I profili presenti nella direttiva cercano di risolvere, in parte, la questione del bilanciamento degli interessi attraverso l'utilizzo dello strumento del servizio universale. Pertanto, se da un lato si garantisce il libero mercato per le imprese che erogano servizi di rete, dall'altro viene dato allo Stato sia potere di sorveglianza, sia potere di controllo sui servizi erogati con la possibilità, ove sia necessario, di intervenire sulle compagnie private per garantire l'erogazione di un servizio territorialmente omogeneo – ed economicamente accessibile – nei confronti di tutta la popolazione. Il tutto senza escludere la possibilità per il settore pubblico di impiegare risorse proprie, purché compatibili con la disciplina sovranazionale.

6. *Riflessioni conclusive*

Allo stato attuale la disciplina sovranazionale in materia di divieto di aiuti di Stato può essere intesa come «un vero e proprio fattore promozionale degli investimenti pubblici e privati degli Stati membri, compresi quelli infrastrutturali»⁵³, può favorire gli investimenti necessari per lo sviluppo infrastrutturale strategico, superando i limiti

attuata in Italia con Decreto Legislativo n. 207 dell'8 novembre 2021. La direttiva in questione pone in evidenza come «una connettività pervasiva in ciascuno Stato membro è essenziale per lo sviluppo economico e sociale [...] e per la coesione territoriale» (punto 109) e la circostanza che il settore delle telecomunicazioni sia stato liberalizzato con la conseguente intensificazione della concorrenza fa divenire necessaria «un'azione parallela volta a istituire un quadro normativo armonizzato che garantisca la prestazione di un servizio universale» (punto 211). In questa maniera, attraverso l'istituzione della rete come servizio universale si otterrebbe un accesso alla rete a costi calmierati, necessario perché internet «è la base della partecipazione all'economia e alla società digitali attraverso i servizi essenziali forniti online da internet» (punto 213).

⁵² Quanto previsto dovrebbe avvenire anche grazie alla mappatura geografica delle reti, ai sensi dell'art. 22 della direttiva secondo cui «entro il 21 dicembre 2023 le autorità nazionali di regolamentazione e/o le altre autorità competenti realizzano una mappatura geografica della portata delle reti di comunicazione elettronica in grado di fornire banda larga («reti a banda larga») e successivamente provvedono ad aggiornare i dati ogni tre anni».

⁵³ F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *op. cit.*, 46.

degli operatori privati e dell'economia di mercato. Questo fenomeno "promozionale" può osservarsi proprio nelle già citate iniziative sulla banda larga, destinate non a creare un beneficio economico diretto per lo Stato, ma a coinvolgere l'investitore privato attraverso l'intervento pubblico così che a beneficiarne sia la collettività.

Si consideri che l'Italia, seppure abbia compiuto progressi significativi in materia di connettività e riduzione del *digital divide* (collocandosi al 7° posto ed effettuando un importante passaggio dal 23° posto del DESI 2021 grazie ai progressi della copertura 5G), soprattutto grazie all'"opportunità" offerta dall'attivazione della clausola di salvaguardia generale al Patto di Stabilità conseguente alla crisi pandemica, continua a mantenere le proiezioni dei costi di coesione digitale estremamente bassi rispetto agli altri settori. In particolare, dal 2007 al 2027 le spese per la coesione in reti e servizi digitali si stimano corrispondere al 4% del totale a fronte, ad esempio, del 30% dedicato a trasporti e mobilità⁵⁴.

Gli interventi statali, quindi, trascinandosi i numerosi anni di una politica economica austera, seguono un criterio c.d. "conservativo", il quale continua a tutelare prioritariamente il mercato aperto e la libera concorrenza⁵⁵ e a tralasciare quegli interventi ritenuti più "invasivi", quali il Golden Power⁵⁶, in favore di strumenti di intervento pubblico più equilibrati come il Partenariato Pubblico-Privato (PPP)⁵⁷.

⁵⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, opencoesione.gov.it: <https://opencoesione.gov.it/it/dati/>, consultato in data 12 settembre 2023.

⁵⁵ G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, op. cit., 57-68.

⁵⁶ A. SACCO GINEVRI, *I "golden powers" dello Stato nei settori strategici dell'economia*, in *federalismi.it*, 2016.

⁵⁷ Sul punto, in maniera esemplificativa e non esaustiva cfr. *ex multis* H. J. LIU, P. E. LOVE, J. SMITH, M. C. SING., J. M. METTHEWS, *Evaluation of public-private partnerships: A life-cycle Performance Prism for ensuring value for money*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2018; G. HODGE, C. GREVE, *Contemporary public-private partnership: Towards a global research agenda*, in *Financial Accountability & Management*, 2018; M. TIBERII, *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in *GiustAmm.it*, 2018; S. AMOROSINO, *Il Partenariato Pubblico Privato dalle teorie giuridiche alla realtà del Codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo, n. 56/2017)*, in *Urbanistica e appalti*, 2017; E. ADAMO, W. TORTORELLA, M. NICOLAI, e altri, *Partenariato pubblico-privato e project finance: la disciplina, la*

Quest'ultimo rappresenta l'«espressione più elevata della sussidiarietà orizzontale»⁵⁸ dello Stato, il quale limita i suoi oneri svolgendo un ruolo di organizzazione e regolazione. Il PPP può essere in grado di colmare lacune proprie del settore pubblico quali, ad esempio, le carenze tecniche, fondamentali per la realizzazione di infrastrutture strategiche, e la disponibilità di risorse finanziarie da dedicare alla ricerca per l'innovazione. L'ipotetica assenza di tali lacune potrebbe anche scongiurare la trappola di non convergenza sopra menzionata e promuovere più facilmente la coesione digitale⁵⁹ attraverso l'affidamento all'*expertise* privato.

Quest'ultima, però, è ormai un elemento portante e necessario perché si possa raggiungere un nuovo equilibrio territoriale ed economico, senza trascurare i profili sociali dettati, ad esempio, dalla maggiore diffusione della cultura e dell'istruzione, anche d'eccellenza, con una migliore distribuzione della ricchezza, una migliore capacità di attrarre imprese estere ad investire in territori originariamente più svantaggiati e per sopperire alla mancata capillarizzazione delle infrastrutture di mobilità e trasporti – i cui costi di realizzazione o miglioramento risultano essere assai più impegnativi – attraverso sistemi più sostenibili. La volontà di investire sul settore digitale ha trovato piena espressione proprio nel PNRR, dove la digitalizzazione e il contrasto al fenomeno del *digital divide* dispongono di più risorse di quante non ne siano state previste per mobilità e trasporti⁶⁰.

giurisprudenza, la finanza e gli aspetti contabili, Santarcangelo di Romagna, 2016; M. BIANCO, P. SESTITO, *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna, 2010; E. IOSSA, F. ANTELLINI, *Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia*, in *Rivista di Politica Economica*, 2008; M. A. SANDULLI, *Il Partenariato pubblico privato e il diritto europeo degli appalti e delle concessioni*, in *Atti Convegno SPISA*, 29 luglio 2005.

⁵⁸ B. RAGANELLI, *Cooperazione pubblico-privata e concorrenza*, in G. LUCHENA E B. RAGANELLI, *op. cit.*, 201.

⁵⁹ Più in generale, la presenza dello Stato nel sistema produttivo nazionale è di fondamentale importanza durante i periodi di crisi (M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Next Generation Eu: l'impresa pubblica come strumento giuridico per un intervento pubblico strategico*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.*, 413-420).

⁶⁰ Inoltre, con il Decreto-legge del 6 novembre 2021, n. 152 – Decreto convertito, con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose” è stato istituito in via sperimentale per gli

anni 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026 il Fondo per la Repubblica Digitale «destinato esclusivamente al sostegno di progetti rivolti alla formazione e all'inclusione digitale, con la finalità di accrescere le competenze digitali, anche allo scopo di migliorare i corrispondenti indicatori del Digital Economy and Society Index (DESI) della Commissione europea».