

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 3 ottobre 2023

Riorganizzazione del MEF: una riforma silenziosa*

di Davide Lanfranco – Dottorando in Diritto pubblico, comparato e internazionale dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

TITLE: Reorganization of MEF (Ministry of Economy and Finance): a silent reform

ABSTRACT: L'articolo analizza il progetto di riorganizzazione del MEF approvato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri in data 26.07.2023, che prevede la scissione in due del Dipartimento del Tesoro, con la creazione di un secondo Dipartimento, il Dipartimento dell'Economia. Il nuovo Dipartimento avrà competenza in materia di interventi finanziari in economia, partecipazioni societarie dello Stato e valorizzazione del patrimonio pubblico. Il provvedimento andrà a modificare il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2019 n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La tesi che si vuole sostenere è che la bi-partizione non sia una pura e semplice riorganizzazione burocratica delle articolazioni interne del MEF, ma una riforma strutturale che ne modificherà e potenzierà le funzioni, in particolare col ritorno alla gestione politica unitaria delle partecipazioni statali; esigenza questa che, ciclicamente, viene riproposta dal decisore politico. In quest'ottica si è cercato di inquadrare il provvedimento nel percorso storico-giuridico degli assetti organizzativi dei dicasteri economici, con particolare attenzione alle strutture preposte alla gestione delle partecipazioni statali.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

The article analyzes the reorganization project of MEF definitively approved by the Council of Ministers on 26.07.2023, which provides for the division into two of the Treasury Department, with the creation of a second Department, the Department of Economy. The new Department will have competence in the field of financial interventions in the economy, state company shareholdings and the enhancement of public assets. The provision amends the Decree of the President of the Council of 26 June 2019 n. 103, concerning the regulation of the Ministry of Economy and Finance. The main thesis is the bi-partition is not only a bureaucratic reorganization of the structure of MEF but it represents a structural reform, which will modify and strengthen its functions, in particular with the return to the unitary political management of state shareholdings; a requirement that is cyclically re-proposed by the political decision-maker. With this in mind, an attempt has been made to frame the provision in the historical-juridical path of the organizational structures of the economic ministries, with particular attention to the structures responsible for the management of state shareholdings.

KEYWORDS: riorganizzazione; MEF; partecipazioni pubbliche; fini sociali; Costituzione; reorganization; MEF; public holdings; social purposes; Constitution

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal Regno d’Italia alla Repubblica. – 3. La stagione dei quattro ministeri economici. – 4. Dopo 1992: dai quattro ministeri al MEF. – 5. La proposta di riorganizzazione del MEF: analisi e descrizione. – 6. Il parere del Consiglio di Stato. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Gli assetti organizzativi del Ministero dell’Economia e Finanze sono stati oggetto, nel tempo, di frequenti riforme che, ciclicamente, hanno portato a riorganizzazioni dei dipartimenti e delle relative funzioni o, in alcuni periodi, a “spacchettare” le stesse funzioni su più dicasteri economici. In generale, si è assistito ad un andamento, che potremmo dire “a fisarmonica”, tra accentramento e decentramento delle funzioni del Ministero. Le riorganizzazioni in parola, seppur giustificate in via ufficiale dalla necessità di un maggiore efficientamento amministrativo, sono state, spesso, originate da spinte di carattere politico ed influenzate dalle correnti ideologiche dominanti nel

periodo di implementazione. Del resto, gli assetti organizzativi del MEF¹ e delle strutture che lo hanno preceduto, hanno, sempre, rappresentato nella macchina pubblica, le leve di comando del pubblico potere in un ambito cruciale del rapporto tra Stato e cittadini e tra Stato e imprese.

La rilevanza delle strutture di cui si parla è legata al fatto che le stesse non sono deputate soltanto alla gestione del bilancio e della politica fiscale, ma anche alla determinazione del ruolo dello Stato nell'Economia, con particolare riferimento alla gestione del patrimonio pubblico e delle partecipazioni societarie statali². Proprio la gestione delle partecipazioni azionarie pubbliche è stata negli anni caratterizzata da diversi spostamenti di competenza tra dipartimenti e tra ministeri, nonché oggetto di scontro politico e dibattito tra giuristi ed economisti. Non potrebbe non essere così per un tema che, inevitabilmente, è sempre stato connotato da una forte valenza politico-ideologica e che è stato spesso condizionato dalle scelte di politica economica generale.

Condizionamento inevitabile vista la portata, ancora oggi, rilevante delle partecipazioni detenute dal solo MEF³, a cui vanno aggiunte quelle in capo alla Cassa Depositi e Prestiti e senza dimenticare quelle riferibili al MIMIT⁴.

¹ Ministero Economia e Finanze

² Per gli studi sul sistema delle Partecipazioni Statali si rimanda a F. BARCA, S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita* in (a cura di) F. BARCA, *Storia del capitalismo italiano dal Dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli Editore, 2018 e AA.VV., *Storia dell'IRI*, Bari, Editori LaTerza, 2013 oltre che P. SARACENO, *Partecipazioni statali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1982, Milano, Giuffrè, 1982 e F. MERUSI, D. IARIA, *Partecipazioni pubbliche*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990.

³ Elenco delle partecipazioni dirette del Ministero dell'Economia e delle Finanze mef.gov.it/ministero/struttura/sicuetà-partecipate.html

⁴ Ministero Imprese e Made in Italy.

Partecipazioni di maggioranza/controllo		
Società quotate	Società con strumenti finanziari quotati	Società non quotate
Banca Monte Paschi di Siena S.p.A. (64,23%) Enav spa (53,28%) Enel spa (23,59%) Eni spa (4,34%) [Cassa depositi e prestiti spa detiene una partecipazione del 25,76%] Leonardo spa (30,20%) Poste italiane spa (29,26%) [Cassa depositi e prestiti spa detiene una partecipazione del 35%]	Amco spa - Asset management company spa (100%) Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa spa (Invitalia) (100%) Cdp - Cassa depositi e prestiti spa (82,77%) Fs - Ferrovie dello Stato Italiane spa. (100%) Rai - Radio televisione italiana spa (99,56%) Sace spa (100%)	ANPAL Servizi s.p.a. (100%) Arexpo spa (39,28%) Consap - Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (100%) Consip spa. (100%) Equitalia giustizia spa(100%) Eur spa. (90%) Giubileo 2025 (100%) Gse - Gestore dei servizi energetici spa (100%) Infrastrutture Milano Cortina 2020 - 2026 spa (35%) Invimit Sgr - Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio spa (100%) Ipzs - Istituto poligrafico e zecca dello Stato spa. (100%) Italia Trasporto Aereo S.p.A (100%). Cinecittà S.p.A. (100%) Mefop - Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione spa (57,7%) Pago PA S.p.A. (100%) Ram - Rete autostrade mediterranee spa (100%) Sogei - Società generale di informatica spa (100%) Sogesid spa (100%) Sogin - Società gestione impianti nucleari spa (100%) Sose - Soluzioni per il sistema economico spa (88,8%) Sport e salute spa (100%) STMicroelectronics holding N.V. (50%) EUtalia Studiare Sviluppo srl (100%)

La proposta di riforma organizzativa del MEF che porterà con lo scorporo di alcune Direzioni Generali del Dipartimento del Tesoro alla nascita del Dipartimento dell'Economia, va intesa, a parere di chi scrive, come un tentativo di accentramento ministeriale della gestione del patrimonio statale e delle società partecipate, nell'ottica di un nuovo "attivismo" pubblico nell'economia. Prima dell'analisi specifica della nuova riforma si ripercorreranno le tappe del percorso che ha portato all'attuale struttura del MEF, con particolare riferimento al sistema di gestione delle partecipazioni statali.

2. Dal Regno d'Italia alla Repubblica

Dopo il 1861⁵ il Ministero delle Finanze ha costituito una delle novità che il Regno di Sardegna portò in dote al nuovo Regno d'Italia. L'allora Presidente del Consiglio, Cavour⁶, preferì mantenere la struttura⁷ e le funzioni preunitarie del Ministero che aveva, prevalentemente, competenza sulle entrate dello Stato e sulla spesa pubblica. Il Dicastero, retto da Pietro Bastogi, era, allora, organizzato in quattro Direzioni Generali: Demanio e Tasse, Tesoro, Gabelle, Contribuzioni dirette, cui si aggiunse, la Direzione Generale del Debito pubblico. Si trattava di una struttura molto più elementare di quella odierna e in cui, tranne la DG⁸ Demanio, non erano previste specifiche articolazioni per la gestione del Patrimonio Pubblico, né, tanto meno, per la gestione di partecipazioni azionarie. Era un apparato finalizzato al principale compito dell'unificazione fiscale e contabile di un territorio molto eterogeneo. Inoltre, è opportuno ricordare che quella fase storica fu gestita e pensata da esponenti politici che erano influenzati da una concezione di politica economica prevalentemente di carattere liberista.

Nel 1877 il Governo presieduto da Depretis⁹, per primo, operò una bi-partizione del Ministero delle Finanze con la creazione del Ministero del Tesoro¹⁰. Al vecchio Ministero rimase la competenza sulle imposte, mentre al secondo furono affidate le funzioni inerenti la contabilità, il patrimonio ed il tesoro, gestite da tre DG: Ragioneria Generale dello Stato, Tesoro, Demanio. Il Ministero delle Finanze fu poi, di nuovo, unificato col Ministero del Tesoro durante il Fascismo¹¹, creando contestualmente nuove Direzioni Generali oltreché istituendo l'Ispettorato di Finanza e l'Ufficio per i Trattati. Una struttura sicuramente più articolata e che si inserì in un primo cambiamento di paradigma, concretizzatosi nel ventennio fascista, che portò a ripensare il ruolo stesso dello Stato nell'economia. Lo Stato non fu più, solo, "controllore o protettore", ma avrebbe avuto un ruolo attivo come protagonista nelle imprese economiche. In questo periodo nacque, di conseguenza, la problematica, giunta fino ad oggi, della *governance* delle partecipazioni azionarie pubbliche.

⁵ Proclamazione del Regno d'Italia.

⁶ Camillo Benso Conte di Cavour, Primo Presidente del Consiglio del Regno d'Italia.

⁷ R. D. 9 dicembre 1866, n. 3432

⁸ Direzione Generale

⁹ Agostino Depretis, esponente della Sinistra storica e più volte Ministro.

¹⁰ R.D. 26 dicembre 1877 n. 4219

¹¹ R.D. 31 dicembre 1922 n. 1700

La nascita del sistema delle partecipazioni statali in Italia, viene associata all'istituzione dell'IRI¹², anche, se a conti fatti, lo "Stato italiano" si era fatto "imprenditore"¹³ già prima del 1933. Fu, infatti, nella fase "liberista" del Regno d'Italia che venne fondata, correva l'anno 1863, la Cassa Depositi e Prestiti, che avrà un rinnovato ruolo in epoca più recente¹⁴. Saranno, poi, gli anni a cavallo tra il 1920 ed il 1930 che, a seguito degli effetti del processo di industrializzazione nazionale, porteranno ad una presenza dello Stato in economia ancor più significativa; in un primo tempo nel settore creditizio e poi in altri ambiti economici. In quegli anni il "pubblico" si farà, anche, azionista d'impresе (AGIP¹⁵ e ROMSA¹⁶ nel settore petrolifero).

L'IRI, come detto, nasce nel 1933¹⁷, inizialmente come ente provvisorio, per salvare le tre maggiori Banche Italiane dell'epoca (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma) finite sull'orlo del fallimento dopo la crisi del 1929. La principale conseguenza dell'operazione fu che le quote delle numerose società detenute dalle banche passarono, in cambio di liquidità per risanare i debiti, sotto il controllo dell'ente statale IRI. Nel 1937 il Governo fascista trasformò l'ente provvisorio IRI in ente permanente, senza dismettere, come previsto in un primo momento, le quote societarie acquisite dalle tre banche salvate coi denari pubblici. Chi scrive ritiene, alla luce dei fatti illustrati, che la nascita dell'IRI sia stato un fatto scaturito, indirettamente, dalla malagestione delle banche e dalla crisi finanziaria del 1929, ma che, verosimilmente, abbia anticipato un percorso verso il quale già il sistema politico era indirizzato, anche sulla scorta di quanto avvenuto in altri stati europei. Del resto lo Stato italiano, che, come detto, era già prima¹⁸ del 1933 socio d'impresa, aumentò notevolmente il proprio patrimonio di quote societarie con quelle acquisite tramite IRI e fu conseguenza inevitabile, che ci si ponesse la questione della gestione politica delle partecipazioni detenute.

¹² Istituto per la Ricostruzione Industriale.

¹³ E. CIANCI, *La nascita dello Stato Imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977, 5 ss

¹⁴ A. MACCHIATI *La Cassa Depositi e Prestiti dopo la trasformazione: ovvero «ai posteri l'ardua sentenza»*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Rivista quadrimestrale" 2/2013, pp. 287-298; F. BASSANINI, *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti*, in *L'industria*, 2015, 3, 435 ss; F. BASSANINI, *La mutazione della Cassa Depositi e Prestiti: Bilancio di un quinquennio (2009-2015)* in *Astrid* N. 14/2015.

¹⁵ Azienda Generale Italiana Petroli

¹⁶ Raffineria Oli Minerali S.A.

¹⁷ V. CASTRONUOVO *Storia dell'IRI. I. Dalle origini al dopoguerra: 1933-1948*, Bari, Editore La Terza, 2012, pp-167-228

¹⁸ Nel 1922 il Consorzio Sovvenzioni, nel processo di salvataggio della Banca Italiana di Sconto, aveva acquisito le partecipazioni di controllo dell'Ansaldo.

L'IRI, con la riforma del 1937, costituì, infatti, il primo tentativo di gestione unitaria ed organica delle partecipazioni di Stato. Per comprendere la rilevanza del passaggio del 1937 basti pensare anche l'Italia neo-repubblicana, nemmeno nel periodo post-bellico, che è definito "fase del "protezionismo liberale"¹⁹, pensò mai di liquidare l'IRI o rinunciare alla gestione delle partecipazioni d'impresa. Anzi, conformemente all'evoluzione del sistema delle partecipazioni statali²⁰, l'IRI diventato nel frattempo di fatto ente di gestione delle partecipate statali, è stato affiancato nel 1953 dall'ENI²¹, che svolgeva stessa funzione gestoria nel settore degli idrocarburi e, nel 1962, dall'EFIM²² per il settore manifatturiero e dall'ENEL²³ per il comparto dell'energia elettrica.

3. La stagione dei quattro ministeri economici

Il passaggio dal regime mussoliniano alla Repubblica, pur con le linee di continuità in precedenza descritte, portò tra il 1947 ed il 1956 ad una riorganizzazione delle articolazioni e delle funzioni del Ministero delle Finanze. Dopo diversi passaggi di divisione e riunificazione del detto Ministero delle Finanze, nascerà una struttura basata su ben quattro dicasteri economici, ognuno con una sua articolata struttura di Direzioni Generali.

Nel giugno del 1944, il governo Bonomi²⁴ divise di nuovo il Ministero delle Finanze, re-istituendo il Ministero del Tesoro²⁵ che fu organizzato su due Direzioni Generali: Entrate e Spese. Nel 1947, col Governo De Gasperi²⁶, si ritornò ad un'unica struttura ministeriale²⁷, che prese il nome di Ministero delle Finanze e del Tesoro, certificando, però, la definitiva differenziazione, nel nome, delle due macro-funzioni. Dopo pochi mesi il nuovo Governo, sempre presieduto da De

¹⁹ G. AMATO, *Il Governo dell'Industria in Italia*, Bologna, il Mulino, 1972, 16 ss

²⁰ In merito alle partecipazioni e definizione degli enti di gestione si rimanda a S. CASSESE, *Partecipazioni Pubbliche ed Enti di Gestione*, Roma, Edizioni di Comunità 1962

²¹ Ente Nazionale Idrocarburi

²² Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere

²³ Ente Nazionale Energia Elettrica

²⁴ Ivanoe Bonomi, più volte Ministro durante il Regno d'Italia e primo Presidente del Senato nell'Italia repubblicana

²⁵ Decreto Luogotenenziale 22 giugno 1944 nr. 154

²⁶ Alcide De Gasperi, Presidente del Consiglio della Repubblica Italiana e leader della Democrazia Cristiana.

²⁷ D.C.P.S. 02 febbraio 1947 nr. 16

Gasperi, separò ancora una volta i due Ministeri²⁸ e ne creò un terzo, il Ministero del Bilancio²⁹ affidato a Luigi Einaudi³⁰, con competenza relativa alla redazione del bilancio annuale dello Stato. Nel 1968, il Ministero del Bilancio assunse la denominazione definitiva di Ministero del Bilancio e Programmazione Economica e da quel momento, oltre che alla redazione del bilancio annuale dello Stato, si sarebbe anche occupato della programmazione economica di medio periodo.

Nella fase dell'immediato dopoguerra, la questione della gestione delle partecipazioni statali, si intrecciò a quella della riorganizzazione del Ministero delle Finanze. Non poteva essere diversamente per due ordini di motivi. Il primo collegato al fatto che le partecipazioni azionarie acquisite, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, dall'IRI e dagli altri Enti di Gestione arrivarono a far controllare "dalla mano pubblica" la gran parte delle "industrie strategiche". Il secondo legato al fatto che, dopo un primo periodo *post*-bellico caratterizzato ancora da un'impostazione economica protezionistico-liberale, si affermò una visione più coerente rispetto ai dettami del modello economico (ad "economia mista"³¹) che avevano in mente i Costituenti. Il cambio di paradigma si rese necessario anche per rispondere alle richieste, che pervenivano tramite partiti e sindacati dagli strati sociali popolari, di redistribuzione della ricchezza creata col "miracolo economico" degli anni Cinquanta del Novecento.

La soluzione scelta dall'Italia repubblicana, ha portato, nel 1956, alla nascita del Ministero delle Partecipazioni Statali che si aggiungerà agli altri tre Ministeri e sarà il cardine di un apparato che verrà smantellato solo trentacinque anni dopo. Il sistema³² che ne scaturì era strutturato in forma piramidale e vedeva al vertice della piramide il neo-nato Ministero delle Partecipazioni, al secondo livello gli "enti di gestione" e alla base le società per azioni con partecipazioni pubbliche. Questo assetto, nonostante le continue tensioni politiche legate al bacino di voti e al consenso clientelare che girava intorno alle imprese pubbliche, ha accompagnato tutta la storia della c.d. "Prima Repubblica" ed è entrato in crisi, dalla metà degli anni Ottanta, per una serie di fattori contingenti che si passa, brevemente, ad evidenziare.

²⁸ D.C.P.S. 06 giugno 1947 nr. 406

²⁹ D.C.P.S. 06 giugno 1947 nr. 407

³⁰ Massimo esponente del mondo liberale, più volte Ministro e Presidente della Repubblica dal 12/06/1948 al 24/05/1955

³¹ F. ANGELINI, *Costituzione ed Economia al tempo della crisi* in AIC 4/2012 pag 5

³² Sulla struttura del sistema delle partecipazioni statali e sul funzionamento degli enti di gestione in generale si rimanda a G. GUARINO, *Il sistema italiano delle partecipazioni statali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia, Seconda serie*, Milano, Giuffrè, 1970 e S. CASSESE, *Partecipazioni Pubbliche ed Enti di Gestione*, Roma, Edizioni di Comunità 1962

Sicuramente hanno influito nella crisi l'aumento del debito pubblico e l'emergere delle oggettive storture prodottesi negli anni (gestione, come detto in precedenza, clientelare, e ampliamento ingiustificato dei settori industriali statalizzati) ma, determinante, è stato il processo di integrazione europea. Soprattutto è stato un fattore deflagrante l'affermarsi, con l'adesione all'Eurozona, di un approccio maggiormente orientato alla tutela della concorrenza e più aperto alle esigenze del libero mercato; concetti, sicuramente, più vicini alla sensibilità delle imprese private, in modo particolare quelle operanti nei mercati globali. In ogni caso, il sistema centrato sul Ministero delle Partecipazioni nasceva per rispondere ad una questione che, alla prova dei fatti, è rimasta insoluta pure dopo il 1993 e lo rimarrà finché lo Stato sarà presente nell'industria con le sue quote azionarie: la questione della gestione unitaria e dell'indirizzo politico-economico delle partecipazioni pubbliche.

Del resto, la materia di cui si tratta rimanda alla esplicitazione del concetto, forse abusato, della cosiddetta "costituzione economica"³³, in particolar modo nell'esplicitazione di un principio che può essere, ancora oggi considerato come pacifico; la Carta Costituzionale non solo qualifica come legittimo il ruolo dello Stato in economia, ma ne stabilisce le finalità di carattere generale³⁴, individuate con la nota locuzione dei "fini sociali". Come noto, la tematica dei fini sociali come requisito giustificativo dell'intervento dello Stato in economia è stata oggetto di numerosi lavori in ambito dottrinario³⁵, soprattutto in merito alla definizione materiale³⁶ dell'art 41 della Costituzione ed alle evoluzioni interpretative degli ultimi trent'anni, accolte anche dalla giurisprudenza costituzionale. Sicuramente il processo di integrazione europea ha dato una diversa connotazione, rispetto a quella originaria, all'art 41 che, non può non essere, dopo il 1992, temperato con la tutela della concorrenza e della libera circolazione dei capitali.

³³ S. CASSESE, *La nuova Costituzione Economica*, Bari Editori LaTerza 2021 pp 3-34. Per una più completa e trattazione del tema si rimanda anche a AA.VV. (a cura di) G. NAPOLITANO e G. DELLA CANANEA, *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità in Diritto e società* 3/4, 2010; G. BIANCO, *Costituzione economica e ordine pubblico economico*, Milano, Utet Giuridica, 2008; AA.VV., *La Costituzione economica, Atti del Convegno Ferrara 11-12 ottobre 1991*, Padova, Cedam, 1997. Si ritiene necessario fare, comunque, rimando anche a definizioni alternative come in G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983.

³⁴ Per un'analisi delle finalità sociali si rimanda a O. CHESSA, *La Costituzione della Moneta*, Napoli, Jovine, 2016 e M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig (disc. pubbl)*, V, Torino, Utet, 1990.

³⁵ Vedere in merito F. ANGELINI, *L'iniziativa economia Privata in Diritto Costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene Editore 2012 oltre che M. LUCIANI - *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana in Diritto e Società* 2011.

³⁶ Si fa riferimento al concetto di Costituzione materiale elaborata da Costantino Mortati.

Sono rimasti, però, inalterati, anche dopo l'adesione ai Trattati sovranazionali, due punti cardine dell'art. 41 originario. Non solo non è stato messo, mai, in discussione il limite negativo del “non contrasto all'utilità sociale” all'azione imprenditoriale privata, ma è rimasto saldo il concetto che, nell'intervento pubblico in economia, si debba perseguire (comma 3 dell'art 41) il “fine sociale” verso cui l'ordinamento giuridico deve indirizzare e coordinare l'attività pubblica e privata.

Se dubbi possono persistere sulla qualificazione dettagliata del concetto “fini sociali”, dubbi non possono persistere sul fatto che l'intervento pubblico ad essi debba tendere e non ad altro, come ad esempio la massimizzazione del profitto d'impresa che può essere, al massimo, solo funzionale alle finalità sociali. Che poi l'intervento si estrinsechi nella veste dello Stato imprenditore o azionista, oppure attraverso finanziamenti alle imprese diretti o anche sotto forma di sgravi fiscali, poco importa; la finalità da perseguire rimane, sempre, quella sociale.

Per questo la tematica della gestione dell'azionariato pubblico non può non essere centro d'attenzione sia dal punto di vista politico che dell'analisi gius-pubblicistica. L'esperienza concreta ha dimostrato che, anche dopo l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali nel 1993 e il completamento del processo di privatizzazione degli enti pubblici, la *governance* dell'azionariato pubblico è tornata, più volte, questione di rilevanza politica primaria. Anche perché il lungo processo di privatizzazioni in Italia ha, comunque, lasciato rilevanti quote societarie in mano pubblica, soprattutto nei settori economici, ritenuti, ad oggi, strategici. Anzi, si sono avuti casi, recenti, di importanti “ripubblicizzazioni” di imprese³⁷ e istituti di credito.

Molto si è detto e scritto sul periodo storico della c.d. “Prima Repubblica”, spesso in negativo, ed è legittimo pensare che l'apparato del Ministero delle Partecipazioni Statali e degli Enti di Gestione sia stato finalizzato, più che ad una gestione ottimale delle partecipazioni, alla proliferazione di centri decisionali che permettessero di mantenere in equilibrio le coalizioni multipartitiche del periodo storico *post*-fascista. Al di là delle evidenti storture e degenerazioni, non si può nemmeno sottacere il fatto storico che, quel sistema ha conciso, almeno fino alle metà degli anni Sessanta con il periodo di maggior sviluppo economico e produttivo nazionale e, forse, sarebbe necessaria una valutazione, a distanza di tempo, più serena e razionale, soprattutto alla luce di quanto avvenuto dal 1992 al oggi³⁸.

³⁷ V. MINERVINI, *Il “nuovo” azionariato di Stato*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 20.

³⁸ G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo in Quaderni di economia italiana*, Roma, 2011, 219 ss.

Va pure sottolineato che, anche nel periodo di maggiori risultati economici e prima delle degenerazioni che sono state concausa della fine, nemmeno la “Prima Repubblica” avesse trovato un’adeguata soluzione ai problemi relativi alla *governance* dell’azionariato pubblico ed al rapporto dello stesso con la direzione politica. Prova ne è che il tema fu oggetto di acceso dibattito politico, sia nella fase precedente all’istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali ed ai nuovi Enti di Gestione, sia nella procedura di riforma dello Statuto dell’IRI³⁹. Il sistema come detto in precedenza, era piramidale, ma caratterizzato da elementi di forte procedimentalizzazione, la cui funzionalità è stata motivo di valutazioni contrastanti. Come è noto il Ministro delle Partecipazioni Statali aveva il controllo su tutte le partecipazioni pubbliche, ma era anche tenuto a rispettare le indicazioni di politica industriale che pervenivano al Comitato Interministeriale Permanente⁴⁰. Il Ministero delle Partecipazioni Statali doveva quindi trasformare le indicazioni di politica industriale in direttive⁴¹, destinate agli Enti di gestione. Questi ultimi avrebbero dovuto, poi, indirizzare l’azione delle imprese a partecipazione statale verso le linee di indirizzo politico governative. Quindi il Ministero, con le direttive, si faceva garante dell’indirizzo politico arrivato dal Comitato, mentre, gli Enti di Gestione dovevano essere il braccio operativo, che tramutava in azioni le direttive ricevute.

Nel tempo però la natura delle direttive e il rapporto tra Enti di Gestione e Ministero saranno proprio all’origine delle maggiori criticità nella gestione dell’azionariato di Stato⁴² e nel rapporto con la politica. Gli Enti di Gestione finirono per essere, invece, oggetto di continua ingerenza dei partiti politici⁴³. Soprattutto dagli anni Settanta in poi, le segreterie dei partiti di governo debordarono dal proprio ruolo e vollero dettare le linee decisorie sulla politica occupazionale e sull’allocazione degli impianti delle imprese pubbliche. Si arrivò, perciò, a prediligere il tornaconto elettorale a scapito del principio di redditività e del buon andamento finanziario delle imprese soggette a controllo pubblico.

³⁹ In modo particolare si rimanda al dibattito avvenuto, agli inizi degli anni Cinquanta in seno Comitato interministeriale presieduto da Ugo La Malfa ed alla Commissione per la riforma dello Statuto dell’IRI, presieduta dal Professor Orio Giacchi

⁴⁰ Il Comitato era composto, oltre che dal Ministro delle partecipazioni statali, dai Ministri per il Bilancio, per il Tesoro, per l’Industria e il commercio e per il Lavoro e la previdenza sociale.

⁴¹ Per una ricostruzione del tema delle direttive all’ente di gestione, si rimanda a F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1965

⁴² P. SARACENO, *Intervista sulla ricostruzione*, Bari Editori LaTerza 1977, pp. 127 ss

⁴³ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica tra giudizio storico e seduzioni contemporanee in Federalismi.it*- p. 159

4. Dopo il 1992: dai quattro ministeri al MEF

La fase storica dei quattro Ministeri economici ha attraversato, come accennato, tutto il periodo della “Prima Repubblica”, per concludersi agli inizi degli anni Novanta quando si è affermato, insieme al processo di integrazione europea, un nuovo approccio, maggiormente concentrato sulla tutela del Mercato e della Concorrenza. Oltre alla soppressione del Ministero delle Partecipazioni⁴⁴ anche gli altri tre Ministeri, negli anni successivi al 1992, sono andati incontro ad una serie di accorpamenti e riorganizzazioni che hanno portato all’attuale configurazione del MEF. Le riorganizzazioni, in questo caso, risposero a necessità reali che erano, da una parte quelle di integrare programmazione economica e politica di bilancio e, dall’altra quelle di rispettare gli impegni presi con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht e dei Trattati successivi.

Il primo passo venne compiuto nel 1997 dal Governo Prodi⁴⁵, che realizzò l'accorpamento⁴⁶ del Ministero del Tesoro con quello del Bilancio e della Programmazione Economica. Il nuovo Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica fu riorganizzato su base dipartimentale. Dopo solo due anni il nuovo Ministero venne soppresso insieme al vecchio Ministero delle Finanze per fare posto al MEF⁴⁷. Al neonato Dicastero vengono trasferite le funzioni dei Ministeri del Tesoro, del Bilancio e programmazione economica e delle Finanze. Attualmente il MEF è articolato su quattro dipartimenti: Dipartimento del Tesoro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento delle Finanze; Dipartimento dell’Amministrazione generale, del personale e dei servizi.

Relativamente alla specifica questione della fine del vecchio sistema delle Partecipazioni Statali è opportuno chiarire che, contestualmente all’accantonamento dello stesso, non venne affrontata, la problematica della riorganizzazione gestionale delle quote societarie pubbliche. Anche perché, il lungo e tortuoso processo delle privatizzazioni non ha mai portato alla dismissione totale delle partecipazioni pubbliche, che sono rimaste rilevanti in molte delle realtà industriali più importanti del nostro sistema economico.

⁴⁴ Venne soppresso a seguito del referendum abrogativo tenutosi il 18 e 19/04/1993

⁴⁵ Romano Prodi, ex Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione Europea.

⁴⁶ Legge n. 94 del 3 aprile 1997

⁴⁷ D.Lgs. 300/1999

Storicamente la stagione delle privatizzazioni fu avviata a partire dai primi anni Novanta, seppure già nel decennio precedente erano state dismesse le partecipazioni in alcuni ambiti produttivi ritenuti non più strategici⁴⁸. I programmi di privatizzazione furono giustificati, in un primo tempo, dalla necessità di abbattere il pesante fardello dell'indebitamento pubblico in vista dell'adesione al Trattato di Maastricht. Inizialmente gli enti pubblici economici statali⁴⁹ vennero convertiti in società per azioni, le cui quote sarebbero state messe in vendita sul mercato azionario; operazione questa già di per sé complessa vista la natura e l'ingente patrimonio degli Enti di Gestione (oltre che degli altri enti pubblici economici). Fu l'esecutivo guidato da Giuliano Amato che nel 1992, avviò, in concreto, questa prima fase delle privatizzazioni che è indicata come "privatizzazione formale", ovvero la fase in cui venne modificata la forma giuridica degli enti pubblici che divennero soggetti di diritto privato, ma rimase in essere il controllo delle imprese da parte del potere pubblico. Solo successivamente venne avviata la più lunga e complessa fase della "privatizzazione sostanziale" che durò fino agli inizi degli anni Duemila e portò, nel tempo, alla vendita di una parte consistente, ma non totale, delle azioni di Stato.

Nella fase iniziale delle privatizzazioni italiane non si può ricordare la polemica nata intorno alla proposta dell'ultimo Ministro delle partecipazioni statali, il Professor Giuseppe Guarino, nota come proposta delle "Super-Holding". Al di là della praticabilità effettiva, le "Super-Holding" avevano il merito di centrare, per tempo, una domanda anzi la domanda che, dopo la destrutturazione del vecchio sistema, si sarebbe comunque posto a chi si fosse entrato nella "stanza dei bottoni"⁵⁰; ovvero chi avrebbe deciso e garantito l'indirizzo politico sulle partecipazioni di stato, dopo la trasformazione delle società di gestione in società di diritto privato e l'entrata dei privati nel capitale societario. La proposta del Professor Guarino, venne prima accettata ma poi, nei fatti, accantonata⁵¹ per perseguire la strada delle privatizzazioni caldeggiata da Giuliano Amato⁵² e che sembrava, alla classe politica del tempo, più rispondente alle stringenti esigenze di finanza pubblica ed agli impegni presi nel processo di adesione all'unione economico-monetaria europea. Il fatto di non aver

⁴⁸ Nel 1987 l'IRI cedette il pacchetto azionario dell'Alfa Romeo alla Fiat Auto e l'ENI quello della Lanerossi al Gruppo Marzotto

⁴⁹ D.L. n. 309/1991

⁵⁰ L'espressione venne usata negli anni Sessanta dal leader socialista Pietro Nenni indicando i centri di potere politico, volendo, però, significare che di stanze magiche dei bottoni, nella realtà governativa, non ce n'erano.

⁵¹ M. BENVENUTI *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale* in *Diritto Costituzionale* 1-2021 pp. 13-45

⁵² G. AMATO, *In ricordo di Giuseppe Guarino* in *Nomos* 1-2020 pp 39-42

affrontato il tema, che era alla base della proposta del Professor Guarino, determinerà che, alla fine del processo di privatizzazione, ci si ritroverà con un pacchetto ancora rilevante di azioni di Stato in molte imprese strategiche, ma senza un sistema chiaro e definito di gestione politica unitaria.

Saranno le contingenze economiche interne e i fatti legati alla globalizzazione, che riproporranno, ancora una volta, la necessità della gestione politica unitaria delle partecipazioni statali. Nei primi due decenni del nuovo secolo, per esempio, l'evoluzione del ruolo della Cassa Depositi e Prestiti ha segnato un deciso cambio di passo rispetto a quanto avvenuto negli anni immediatamente precedenti. La Cassa Depositi e Prestiti, trasformata in società per azioni nel 2003⁵³ non può essere considerata, impropriamente, una “nuova IRI” ma è certo che, dopo il 2011⁵⁴, quando ne è stato ridefinito il ruolo quale holding⁵⁵ a capitale pubblico, si sia aperta una nuova pagina nella *governance* delle partecipazioni pubbliche. In particolare è stata rilevante, in seno alla Cassa Depositi e Prestiti, l'istituzione del Fondo Strategico Italiano⁵⁶, un fondo destinato specificatamente all'assunzione di partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale e che ha contribuito ad importati operazioni di acquisizioni societarie⁵⁷. Non è casuale che tutto questo sia avvenuto a seguito del dipanarsi della grave crisi finanziaria dei “mutui subprime”, fatto che ha portato in tutto il mondo occidentale e non solo Italia a ripensare il ruolo dello Stato nell'economia⁵⁸. Storicamente, sono proprio le crisi di sistema, infatti, che ripropongono l'esigenza di mettere mano alle leve di iniziativa diretta degli Stati nell'economia, al di là delle “magnifiche sorti et progressive” del libero mercato narrate dai tanti cantori moderni.

Il recente combinato disposto pandemia da Covid-19-guerra in Ucraina ha, infatti, riportato al centro dell'attenzione politica la necessità di ridefinire il ruolo dello Stato nei settori industriali strategici (energia, alta tecnologia, sanità, difesa, credito, agroalimentare). In questo mutato contesto è emblematico che, tra il 2020 ed il 2022, l'ampliamento degli ambiti d'applicazione e dei poteri riconducibili al cosiddetto Golden Power⁵⁹ (formalizzato con i Decreti c.d. Cura-Italia⁶⁰ e

⁵³ D.L. 30 settembre 2003, n. 269

⁵⁴ D.L. 31 marzo 2011, n. 34.

⁵⁵ A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi giuridica ed economica*, n. 2, 2015 pp. 367 ss

⁵⁶ D. L. 31 marzo 2011 nr. 34

⁵⁷ Nel dicembre 2013 FSI ha acquistato, per 659 milioni di euro l'84,84% di Ansaldo Energia

⁵⁸ Sulle dinamiche che hanno portato alla crisi del 2008 e sulle possibili vie d'uscita vedere P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008-*. Milano, Garzanti, 2008

⁵⁹ D.L. 15 marzo 2012, n. 21

⁶⁰ D.L. 17 marzo 2020 nr. 18

Ucraina⁶¹), sia stato valorizzato, tra gli altri, anche dall'ex Presidente del Consiglio ma, soprattutto, ex Presidente della BCE, Mario Draghi. Il tema del Golden Power (“Poteri Speciali”) merita un approfondimento, anche perché è questione che sarà collegata proprio alle nuove funzioni attribuite al Dipartimento dell'Economia di cui si dirà in seguito. In particolare, la recente evoluzione normativa del Golden Power assume interesse perché, a parere di chi scrive, andrebbe inserito, anche questo, nel più generale processo di ridefinizione dei rapporti tra Stato ed economia in atto nell'ultimo decennio. Il Golden Power venne introdotto nel 2012 con il decreto-legge n. 21 del 15 marzo 2012 n. 21 per superare lo strumento della Golden Share⁶² che, nel 2009, era stata all'origine di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea⁶³. L'obiettivo del Golden Power era invece quello, originariamente, di salvaguardare gli assetti delle imprese operanti in determinati ambiti strategici e di fornire al Governo appunto “poteri speciali” per dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, porre veti o imporre determinate delibere societarie. Con il passaggio al Golden Power, nel 2012, si transita dunque dalle partecipazioni azionarie munite di prerogative speciali ad un potere di intervento dello Stato su specifiche operazioni in settori strategici (difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni). Nel 2019 sono state, poi, introdotte alcune modifiche che hanno allargato l'esercizio dei poteri speciali anche alle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G.

E' nell'anno 2020, sulla spinta dell'emergenza COVID-19 che, però, c'è stato un rafforzamento rilevante del Golden Power con un'ulteriore estensione dello stesso a nuovi settori economici e ampliamento degli stessi poteri. Il “Decreto Liquidità” ha, infatti, esteso il controllo dai settori tradizionali delle infrastrutture critiche e della difesa, a molti altri settori economici (finanziario, creditizio, assicurativo, energia, acqua, trasporti, salute, sicurezza alimentare, intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cyber-security). Proprio la crisi pandemica, ha rivelato come il Golden Power, se utilizzato correttamente, possa essere un fattore di garanzia per la tutela dell'economia nazionale, in modo particolare nel nuovo ordine mondiale. Dopo lo scoppio della crisi Ucraina, il Governo retto da Mario Draghi ha deciso di “allargare e mettere a regime” il nuovo Golden Power scaturito nel periodo pandemico con le rilevanti novità introdotte in merito con gli

⁶¹ D.L. 21 marzo 2022 nr. 21

⁶² D.L. 31 maggio 1994 nr. 332

⁶³ La Golden Share era in contrasto con il principio della libera circolazione di capitali come prevista dai Trattati Europei.

articoli 27 e 28 del cosiddetto Decreto Anti-Rincari. Il cambiamento di strategia e la rilevanza del Golden Power fa pensare che non sia più da considerare come solo uno strumento di difesa degli assets strategici, ma come vero e proprio strumento di politica industriale, soprattutto nell'ottica di una rinnovata presenza dello Stato come attore economico.

Del resto, la pandemia dal virus SARS-COVID-19, al di là delle contingenze politiche, ha messo in evidenza la grande difficoltà dello Stato e delle Istituzioni a rispondere all'emergenza sanitaria, sia nella fase del contenimento del contagio sia nella campagna di vaccinazione. E' probabile che proprio la pandemia sarà ricordata come il primo passo della ridefinizione dell'ordine geopolitico mondiale, come sempre avvenuto dopo grandi crisi globali. I prodromi di quello che sarà si notano nell'inasprirsi dei conflitti tra le potenze mondiali (Russia-Cina-Stati Uniti) che, già in atto da anni, subiranno un'accelerazione nei prossimi anni. Un secondo, passaggio della ridefinizione dell'ordine mondiale in corso è, ovviamente, anche quello relativo al conflitto russo-ucraino che ha dimostrato come la nuova fase conflittuale tra aree geografiche sarà caratterizzata contestualmente da confronti violenti, sia militari che economico-commerciali. In una situazione come quella attuale, l'Italia rischia di essere un vaso di coccio tra vasi di ferro, o peggio il "Luna Park" degli acquisti per il compratore più facoltoso. Come conseguenza di ciò, è possibile che interi settori economici ed *assets* strategici siano oggetto di aggressione economica e finanziaria esterna. Le aggressioni potrebbero verificarsi attraverso la sottoscrizione di accordi commerciali siglati tra spregiudicate potenze straniere e governi nazionali deboli o retti da personale politico poco preparato alla dimensione della nuova realtà.

Ma potrebbero, anche, inverarsi "attacchi" attraverso operazioni speculative sui mercati finanziari, o attraverso l'uso delle nuove monete digitali. Come potrebbe concretizzarsi l'acquisto, da parte di compagnie estere (formalmente) private di interi settori dell'economia nazionale, soprattutto quelli più colpiti dalla crisi economica causata della pandemia. Inoltre si potrebbe, come già avvenuto in passato, verificare il tentativo di occupazione di interi settori economici da parte delle organizzazioni criminali italiane ed estere. Inevitabilmente, quanto avvenuto negli ultimi anni, ha determinato che in tutti i paesi occidentali, non solo in Italia, siano tornate all'ordine del giorno le questioni della presenza dello Stato come attore economico e della gestione delle imprese che, direttamente o indirettamente, fanno capo ai pubblici poteri.

5. La proposta di riorganizzazione del MEF: analisi e descrizione

Per quanto in precedenza argomentato, chi scrive, ritiene che sia un errore derubricare come mera riorganizzazione burocratica la recente proposta di riforma organizzativa del MEF, che, a regime, vedrà nascere il nuovo Dipartimento dell'Economia.

La riforma in parola è stata approvata, in via preventiva in data 16 marzo 2023, dal Consiglio dei Ministri e si concretizzerà con la modifica del regolamento di cui al DPCM 26 giugno 2019, n. 103, che attualmente regola l'organizzazione del MEF. Per la concreta attuazione della riforma dovranno attendersi ulteriori passaggi, in quanto oltre al parere favorevole del Consiglio di Stato, già pervenuto, sarà necessario, infatti, attendere anche il visto della Corte dei Conti. Nel frattempo il Consiglio dei Ministri, in data 26 luglio 2023, sulla scorta del parere del C.d.S., ha dato il via libera definitivo alla riforma che, a questo punto, avrà attuazione in tempi, relativamente, brevi.

Al momento attuale il Dipartimento del Tesoro (DT)⁶⁴, oltre a svolgere attività di supporto tecnico alle scelte di politica economica e finanziaria del Governo, provvede ad elaborare le strategie macroeconomiche ed i documenti programmatici.

Nello specifico l'attuale Dipartimento ha competenza nelle seguenti materie:

- analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali
- elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria
- gestione del debito pubblico interno ed estero
- gestione finanziaria delle partecipazioni azionarie dello Stato
- gestione e valorizzazione del patrimonio dello Stato

IL DT⁶⁵, organizzativamente è articolato in sette Direzioni

- Direzione I – Analisi e Ricerca Economico-Finanziaria
- Direzione II – Debito Pubblico
- Direzione III – Rapporti Finanziari Europei

⁶⁴ <https://www.mef.gov.it/ministero/struttura/dipartimenti.html>

⁶⁵ Dipartimento Tesoro

- Direzione IV – Rapporti Finanziari Internazionali
- Direzione V – Regolamentazione e Vigilanza del Sistema Finanziario
- Direzione VI – Interventi Finanziari nell’Economia
- Direzione VII – Valorizzazione del Patrimonio Pubblico

Dopo la “riorganizzazione” licenziata dal Consiglio dei Ministri⁶⁶, il DT, avrà sei direzioni invece delle sette attuali e subirà lo “spostamento” di due direzioni al neonato Dipartimento dell’Economia.

Rimarranno in capo al Dipartimento del Tesoro cinque direzioni preesistenti (Analisi economico-finanziaria; Debito pubblico; Rapporti finanziari europei; Rapporti finanziari internazionali; Regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario) alle quale si aggiungerà la direzione generale Rapporti con gli investitori finanziari.

Molto più interessante, per il tema in discussione, la struttura del nuovo Dipartimento dell’Economia che avrà tre direzioni generali. Due saranno quelle scorporate dal Dipartimento del Tesoro (Interventi finanziari in Economia e Valorizzazione del patrimonio pubblico) ed una, totalmente nuova, sarà la Direzione Generale-Partecipazioni societarie e tutela attivi strategici.

Rilevante, in questo senso, la definizione delle funzioni in capo alle tre direzioni generali del nuovo Dipartimento come rilevabile dalla bozza di riforma trasmessa alle organizzazioni sindacali nei primi mesi del 2023 ⁶⁷:

⁶⁶ Consiglio dei Ministri

⁶⁷ Bozza di riorganizzazione del Dipartimento del Tesoro- UILPA Economia e Finanze

Dipartimento dell'Economia: articolazione e funzioni

INTERVENTI FINANZIARI IN ECONOMIA	PARTECIPAZIONI SOCIETARIE E TUTELA ATTIVI STRATEGICI	VALORIZZAZIONE DELPATRIMONIO PUBBLICO
<ul style="list-style-type: none"> • interventi finanziari nei diversi settori dell'economia, delle infrastrutture, di sostegno sociale, nonché a favore di organi, società ed enti pubblici e analisi economica dei relativi impatti • garanzie pubbliche; • sostegno pubblico all'esportazione e ai processi di internazionalizzazione; • regolamento delle differenze di cambio per pagamenti in valuta e vigilanza sulla gestione dei conti correnti valuta tesoro; • monetazione, politiche di prevenzione della falsificazione dell'euro e delle frodi sui mezzi di pagamento; vigilanza sulle produzioni dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a.; rapporti con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. per forniture degli stampati comuni e delle pubblicazioni della pubblica amministrazione e gazzette ufficiali 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi, gestione e valorizzazione delle partecipazioni societarie dello Stato nonché esercizio dei diritti del socio, indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP per le società a partecipazione statale • gestione dei processi di societizzazione, privatizzazione e dismissione, nonché supporto ai processi di valorizzazione industriale delle società partecipate; • esercizio del controllo analogo sulle società in house di competenza del Dipartimento. • Golden power 	<ul style="list-style-type: none"> • gestione delle banche dati realizzate mediante il censimento delle componenti dell'attivo delle pubbliche amministrazioni, tra i quali beni immobili, partecipazioni e concessioni di beni, demaniali e servizi, e analisi delle informazioni raccolte; • politiche di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e coordinamento con le amministrazioni e società pubbliche cui è affidata la gestione di immobili pubblici e di beni demaniali dati in concessione; • attività di valorizzazione e dismissione dell'attivo immobiliare pubblico, anche mediante la costituzione di fondi immobiliari • analisi delle concessioni, convenzioni e contratti di servizio con le socie

In generale, le funzioni, non risultano nuove rispetto a quelle delle sette direzioni generali del Tesoro vecchio assetto perché, di fatto, sono state a loro volta scorporate e riattribuite alla nuova direzione generale Partecipazioni Statali. Unica novità assoluta, ma significativa, in termini di funzioni, sarà l'attività propedeutica all'esercizio del Golden Power (limitatamente alle Partecipate di Stato), che fino ad ora è stata di competenza della Presidenza del Consiglio ed ora passa alla nuova struttura del MEF. Quello che sembra plausibile, considerato che al Dipartimento dell'Economia è stata assegnata anche la Valorizzazione del Patrimonio Pubblico, è che si sia voluta creare una sorta di "Cassaforte di Stato" per poter gestire tutto il patrimonio pubblico con unico centro decisionale.

In questa prospettiva non possono non tornare in mente, a distanza di tempo, le parole di Giulio Tremonti che, durante il Forum Ambrosetti del 2011, di fronte ad un uditorio sbalordito, fece un'inversione "ad u" rispetto alle posizioni dallo stesso espresse, fino a quel momento, sul rapporto tra poteri pubblici e mondo economico. Tremonti, in quell'occasione, affermò che "in un nuovo contesto globalizzato sarebbe stato meglio per l'Italia avere la grande IRI o la vecchia Mediobanca" precisando che "la concorrenza, i rapporti economici, non sono più per i campi nazionali, sono

ormai tra blocchi di sistema, tra continenti, non a caso la Germania è l'unico paese che riesce a parlare da gigante ai giganti, quali la Cina." Una svolta ideologica, ancor più sorprendente, non solo per la storia dell'ex Ministro delle Finanze del Primo Governo Berlusconi (quello della "promessa" rivoluzione liberale), ma anche, perché si palesò a poche settimane dalla famosa lettera Trichet-Draghi⁶⁸ che ha avuto un impatto rilevante sul piano storico-politico, in quanto ha segnato un punto mai toccato nei rapporti tra governo nazionale ed istituzioni sovranazionali.

Ci si è trovati di fronte, proprio da parte di uno dei maggiori sostenitori politici dello Stato regolatore⁶⁹, ad una sorprendente re-infatuazione per lo Stato imprenditore o stratega, come la politica usa dire oggi.

A proposito di Stato stratega non può non rilevarsi come l'espressione sia stata più volte utilizzata da Adolfo Urso, Ministro del MMIT⁷⁰, altro dicastero titolare di rilevanti partecipazioni societarie, come "caratteristica distintiva della prossima politica industriale", "da ripensare", parole sue, "nell'ambito di una logica di confronto tra blocchi geo-politici, in modo particolare nel confronto tra Occidente e Oriente". Il Ministro Urso ha citato, tra gli strumenti utilizzabili per la politica industriale, proprio quel Golden Power, la cui attività propedeutica finirebbe, con la riforma, sotto il Dipartimento dell'Economia e la direzione generale delle Partecipate. Quanto riportato farebbe pensare che, in importanti settori del mondo politico-istituzionale, ci possa essere stato un sostanziale ripensamento del rapporto Stato-economia, cui si voglia adeguare anche la struttura degli organi ministeriali.

6. Il parere del Consiglio di Stato

Che la riforma organizzativa del MEF non sia solo una mera riallocazione di funzioni ed uffici, sembra pensarlo anche il Consiglio di Stato. In data 9 maggio 2023 la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del C.d.S. chiamata ad esprimersi sullo Schema di decreto del Presidente del

⁶⁸ Sulle implicazioni della lettera Draghi-Trichet si rimanda ad E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire a partite dalla lettera della BCE al Governo Italiano* in AIC, 2014, pp- 1-18

⁶⁹ Per una definizione più accurata si rimanda a La Spina A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato Regolatore*, Il Mulino, 2000

⁷⁰ Ministero del Made in Italy ex Ministero dello Sviluppo Economico

Consiglio dei ministri recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente l'organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha dato parere favorevole allo stesso, ma con alcune osservazioni di rilievo indirizzate al MEF. Si tratta di osservazioni sia formali sia sostanziali. Dal punto di vista formale, il C.d.S. rammenta all'autorità richiedente⁷¹ di aver allegato, solo successivamente e su espressa richiesta, benché espressamente richiamato nel preambolo dello schema e nella Relazione illustrativa, l'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze⁷². Inoltre, viene lamentato il fatto che sia stato inviato il testo novellato senza corredarlo, a fronte, del testo previgente con le opportune evidenziazioni grafiche delle modifiche e soppressioni. Più rilevanti e significative le osservazioni sostanziali, che si concentrano sulla Relazione Illustrativa dell'Ufficio Legislativo del MEF.

Il Consiglio di Stato mette in evidenza⁷³ che, seppur non siano state introdotte ex novo funzioni aggiuntive (tranne il caso dell'esercizio del Golden Power) e si sia creata una sola nuova DG, il regolamento novellato introduce una rilevante modifica dell'articolazione del Ministero. Malgrado la rilevanza dell'intervento, però, la Relazione Illustrativa si limita a motivare la nascita del Dipartimento dell'Economia e la direzione generale delle Partecipate, con il semplice intendimento di ricondurre sotto un'unica struttura, in un'ottica di razionalizzazione delle funzioni, le peculiari attività del Ministero svolte in precedenza dal Dipartimento del Tesoro. In modo particolare, precisa il C.d.S., non vengono forniti elementi che consentono di riconnetterlo alle priorità e alle relative attività strategiche contenute nell'Atto di indirizzo del 26 gennaio 2023. Sostanzialmente, dice il Consiglio di Stato, si opera un cambiamento rilevante, assolutamente legittimo, ma le motivazioni non vengono rappresentate in modo chiaro.

⁷¹ Consiglio di Stato- Sezione Consultiva per gli atti normativi Adunanza del 9 Maggio 2023-affare nr 00495/2023 pag. 2 e pag. 14

⁷² Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione delle priorità politiche, in relazione al triennio 2023-2025.

⁷³ Consiglio di Stato- Sezione Consultiva per gli atti normativi Adunanza del 9 Maggio 2023-affare nr 00495/2023 pag. 7 e pag. 8

7. Conclusioni

Diceva Agatha Christie, ad inizio Secolo, che “un indizio è un indizio, due indizi una coincidenza, tre fanno una prova”. Non è mai giusto fare processi alle intenzioni, ma visto il singolare silenzio su un fatto di tale portata, è doveroso, anche con i pochi elementi a disposizione, tentare di formulare delle ipotesi sulla riforma in atto. Ipotesi che vadano oltre la semplice congettura, che pure potrebbe avere qualche validità, in base alla quale le riforme organizzative delle strutture ministeriali servano a creare, principalmente, nuovi ruoli e posizioni per dare spazio ed equilibrio a tutte le componenti partitiche della colazione di governo. Esiste e persiste un problema sistemico, già delineato nella ricostruzione storica della vicenda gestionale delle partecipazioni statali, nel rapporto tra Stato ed economia. Finché ci saranno azioni e partecipazioni nel settore industriale in mano pubblica si riproporrà la questione della loro gestione unitaria, che è un problema di gestione ma anche di indirizzo politico. Non si tratta di ipotizzare un ritorno ad un passato, quello del Ministero delle Partecipazioni Statali, che non può tornare e di cui nemmeno si sente la mancanza.

La problematica della gestione unitaria delle partecipate però, per chi scrive, rimane tema centrale, e non eludibile, non solo per fatti contingenti geopolitici, ma anche perché sarebbe la scelta più coerente col dettato costituzionale. Come noto, i padri costituenti, in modo particolare nella formulazione degli articoli 41, 42 e 43 della Carta Costituzionale, avevano in mente un modello di sistema economico diverso sia da quello corporativista-fascista, ma anche alternativo a quello puramente liberista. Per quanto non lo avessero definito chiaramente, pensavano ad un modello economico che è stato individuato, da più parti, nel c.d. modello ad “economia mista”⁷⁴, in cui la proprietà dei beni e dei mezzi di produzione potesse essere sia pubblica che privata. Nella visione costituente, la proprietà pubblica e quella privata dovevano concorrere, per loro parte, al raggiungimento di quegli obiettivi sociali che inverassero i principi espressi nei primi dodici articoli della Costituzione. L’intervento dello Stato nell’ Economia, a prescindere dalle modalità di attuazione, non può che tenere conto delle direttrici delineate il primo gennaio del 1948⁷⁵. Anche il processo europeo di integrazione economico-monetaria, che pure ha modernizzato l’interpretazione

⁷⁴ A. LAMORGESE *Commento all’art. 43 della Costituzione* in La Magistratura, 14.06.2022. Sul modello ad economia mista vedere anche O. CHESSA, *La Costituzione della Moneta*, Napoli, Jovine, 2016.

⁷⁵ Entrata in vigore Carta Costituzionale

degli articoli economici della Costituzione con la scelta della concorrenza quale mezzo ulteriore di tutela degli interessi collettivi, avvicinandola alla visione dell'economia sociale di mercato⁷⁶, non ha mai fatto venir meno il senso originario delle parole messe nero su bianco dai costituenti.

Risulta ovvio, per chi scrive che, se si sceglie la strada del mantenimento delle partecipazioni statali, la stessa non può non essere giustificata e orientata che alla realizzazione di un modello economico che considera le stesse un mezzo per perseguire il bene comune ed il progresso sociale, tramite il perseguimento “fini sociali dell’impresa”⁷⁷. I fini sociali ed il concetto di utilità sociale⁷⁸ sono fondamentali perché rappresentano nella Costituzione il “regolatore dei rapporti tra Stato ed Economia”⁷⁹. La differenza di rilievo tra imprese pubbliche e private, sta nel fatto che per l’impresa privata i fini sociali sono inquadrati in senso non oppositivo o negativo⁸⁰ (non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale⁸¹) mentre per quella pubblica in senso finalistico. L’impresa privata persegue il fine del profitto purché non sia in contrasto con l’utilità sociale, mentre la stella polare dell’impresa pubblica, è, solo, quella dei “fini sociali”.

Poco conta che l’impresa pubblica si connoti come ente di diritto pubblico o privato. E’ pacifico, per chi scrive, che anche il mantenimento di quote partecipative statali possa essere giustificabile solo se indirizzata ai fini sociali ed al perseguimento dell’interesse generale⁸².

In questo senso risulta, anzi, doveroso che sia organizzato un centro unico di gestione delle partecipazioni pubbliche e che lo stesso ne garantisca anche l’indirizzo politico, proprio come garanzia del perseguimento dei fini che ne giustificano, costituzionalmente, l’essenza. Se la riorganizzazione del MEF, in accordo con l’ipotesi qui espressa, andasse in questa direzione non si potrebbe non accoglierla positivamente. Al momento le motivazioni ufficiali, però, sono solo quelle desumibili dal Comunicato Stampa del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2023 con il quale si

⁷⁶ Per il concetto di economia sociale di mercato si fa riferimento a F. FELICE, *L’economia sociale di mercato*, Catanzaro Rubettino, 2008

⁷⁷ V. CERULLI IRELLI *L’impresa pubblica nella Costituzione economica italiana*, Nota elaborata per il gruppo di studio di Astrid su “La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione

⁷⁸ Sull’ utilità sociale si fa riferimento a M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDA, 1983 117 ss.

⁷⁹ M. LUCIANI, *Unità Nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana in Diritto e Società* ISSN 2011 PP. 636-719

⁸⁰ Il rimando ai “fini sociali” certifica, anche, la sfiducia dei Costituenti nella capacità del mercato di «autoregolarsi e di garantire l’ottimo sociale» R. NIRO, Art. 41, (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI *Commentario alla Costituzione*, UTET Giuridica Torino, 2006, p. 858.

⁸¹ Art 41 della Carta Costituzionale

⁸² Art 43 della Carta Costituzionale

precisa che *“Le modifiche sono finalizzate ad adeguare l’organizzazione del Ministero alle novità introdotte dall’art. 1, comma 4, lett. e), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, che ha istituito presso il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato l’Ispettorato generale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo sull’attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio. Una motivazione che lascia aperte una serie di problematiche, tutt’altro che secondarie, che non sono ancora definibili in modo chiaro.*

La riorganizzazione che porterà alla nascita del Dipartimento dell’Economia ed al suo interno della Direzione Generale Partecipate, al momento è, solo, delineata dal punto di vista burocratico-amministrativo. Non si comprende, però, quale sarà il collegamento funzionale che ne garantisca il fondamentale indirizzo politico. Per esempio, non si capisce, ancora, a chi farà riferimento il Dirigente del Dipartimento dell’Economia una volta nominato, se al Ministro Giorgetti direttamente o, molto più opportunamente, ad uno specifico Sottosegretario. Non sono, poi, ancora state esplicitate le modalità e procedure con cui l’attore politico si interfacerà con la struttura di gestione amministrativa. Questi dubbi sono rimasti senza soluzione, in quanto il Ministro Giorgetti, che pure ha fortemente voluto lo “sdoppiamento”, è risultato, in tutte le dichiarazioni, molto evasivo e l’opposizione politica, in Parlamento, non ha richiesto chiarimenti sulla “bi-partizione del Tesoro”, che pure parrebbe tema di grande impatto ed importanza. Così come, senza riposte, rimane la rilevante questione dell’attività propedeutica all’esercizio del Golden Power che verrebbe spostato, per le società a partecipazione pubblica, proprio sotto il Dipartimento dell’Economia – Direzione Partecipate ed Attivi Strategici. Attualmente l’Ufficio Golden Power, che cura il coordinamento e la gestione delle attività propedeutiche all’esercizio dei poteri speciali, è inserito nel Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si tratta di un’attività fondamentale per l’attivazione dei Poteri Speciali, che sono strumento di controllo nella tutela degli assets strategici nazionali, ma che, dopo l’ultimo triennio hanno assunto una maggiore invasività, soprattutto nella possibilità di stoppare acquisizioni societarie in un ampio ventaglio di settori industriali e produttivi. Una parte delle attività appena descritte, verrebbe messa in capo allo stesso Dipartimento che gestisce anche le nomine delle partecipate, l’esercizio dei diritti del socio, l’indirizzo, il monitoraggio e il controllo sull’attuazione del TUSP⁸³ per le società a partecipazione statale, nonché i processi di societizzazione, privatizzazione e dismissione delle stesse quote

⁸³ Testo Unico Società Partecipate.

statali. Indubbiamente, per quanto limitato alle sole società a partecipazione pubbliche, il fatto che un'attività di controllo propedeutica ad un potere specifico della Presidenza del Consiglio venga messa in capo ad altro apparato dello Stato è fatto singolare. Ancora più singolare se si considera che lo stesso apparato, che è gestore di attori economici, avrà voce in capitolo, importante, nell'attivazione dei Poteri Speciali, proprio quando questi sembrano poter cambiare la propria funzione, se è vero che, come detto in precedenza, importanti esponenti istituzionali non hanno più problemi ad associarlo alla politica industriale.

Si deve dare conto, inoltre, che il processo di riforma organizzativa del MEF non si limiterà solo alla scissione del Dipartimento dell'Economia dal Dipartimento del Tesoro. Contestualmente è stata avviata la procedura che porterà alla creazione un ulteriore nuovo Dipartimento, il Dipartimento della Giustizia Tributaria. Così che, alla fine dell'anno in corso, il MEF non avrà più quattro, ma sei Dipartimenti. Il Dipartimento della Giustizia Tributaria nasce⁸⁴ per dare attuazione definitiva alla riforma della Giustizia Tributaria⁸⁵ e con l'obiettivo, coerente con le prescrizioni del PNRR, di rendere più efficaci ed efficiente l'apparato delle corti di giustizia tributaria, sostituendo i giudici tributari onorari con giudici di ruolo. Significativo però è il fatto di aver risolto la problematica organizzativa sottostante, creando addirittura un nuovo e rilevante Dipartimento del MEF. Pure questo è un elemento singolare, perché i giudici preposti a dirimere le controversie fiscali saranno dipendenti dello stesso soggetto, il MEF, che tramite Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza è controparte di chi si presenterà di fronte alle corti tributarie. Anche alla luce del nuovo assetto della giustizia tributaria, chi scrive, ritiene che sia in atto una riforma strutturale di tutto il Ministero dell'Economia e Finanze che, forse, avrebbe dovuto essere affrontata con un provvedimento organico ed avere una accurata discussione nelle aule parlamentari.

⁸⁴ D. L. 22 giugno 2023, n. 75

⁸⁵ Legge 31 luglio 2022, n. 130