

Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia*

Franco Bassanini, Giulio Napolitano e Luisa Torchia

Il mutamento del ruolo dello Stato e delle forme e strumenti del suo intervento nell'economia è uno dei fenomeni più rilevanti di questi ultimi decenni. Ma è anche uno dei fenomeni meno studiati con metodo scientifico. Questa ricerca, frutto della collaborazione tra la Fondazione Astrid e l'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, non si illude di poter colmare questa lacuna. Ma tende a darvi un sia pur piccolo contributo, cominciando a esplorare, con riferimento principalmente al caso italiano, le forme e gli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia sviluppatasi negli ultimi anni, allo scopo di superare due diverse crisi (quella finanziaria del 2008, e quella prodotta dalla pandemia da Covid-19), e allo scopo di fronteggiare, nel contempo, le grandi trasformazioni che stanno cambiando il mondo (*in primis* la globalizzazione, la trasformazione digitale e la riconversione verso un ecosistema sostenibile).

Entrambe le crisi hanno prodotto effetti devastanti, seppure di differente magnitudine, sulla vita individuale e collettiva e sui livelli di benessere delle nostre società. Entrambe si sono rapidamente propagate toccando l'andamento di larghi settori dell'economia e minacciando la sostenibilità delle finanze pubbliche. E proprio mentre andavano svanendo gli effetti negativi della prima, consentendo il ritorno ai livelli di produzione precedenti al suo scoppio, è esplosa la seconda, con conseguenze drammatiche sulla vita

* Introduzione al volume ASTRID-IRPA, *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, a cura di F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia, in corso di pubblicazione presso l'editore il Mulino, Bologna, 2021.

e sulla salute di centinaia di milioni di persone e sull'andamento delle economie in tutto il mondo.

Nell'uno e nell'altro caso (ma nel secondo in modo più radicale), l'uscita della crisi non è stata e non sarà un ritorno alla "normalità" del passato, ma comporterà innovazioni sostanziali nel funzionamento dei sistemi economici e sociali e (nel secondo caso) forse anche delle relazioni interpersonali.

* * *

È già accaduto più volte che i rapporti tra lo Stato e la società e tra lo Stato e l'economia siano stati profondamente ridisegnati come conseguenza di grandi crisi. Nel corso del XX secolo, è avvenuto negli anni Trenta negli Stati Uniti, dove il crollo di Wall Street ha aperto la strada al New Deal rooseveltiano e alla nascita dello Stato regolatore; in Europa, con la seconda guerra mondiale e lo sviluppo del Welfare State fondato sulle ricette keynesiane; in tutto l'Occidente, negli anni Ottanta con le politiche di deregolamentazione e privatizzazione avviate da Reagan e dalla Thatcher per combattere la stagnazione e la statalizzazione dell'economia con una filosofia basata, invece, sull'individualismo, sull'apertura dei mercati e su una loro regolamentazione "liberale" (o "liberista", se vista da sinistra).

Nei confronti delle grandi crisi del XX secolo, la crisi finanziaria e gli altri grandi shock dell'economia internazionale intervenuti nel primo quindicennio del XXI non hanno immediatamente prodotto cambiamenti sistemici paragonabili a quelli del passato. Essi hanno senza dubbio più che incrinato la fiducia nelle virtù intrinseche e nell'efficacia dei meccanismi di auto-correzione del mercato e nella loro capacità di assicurare benessere per tutti. Ma, almeno all'inizio, hanno determinato piuttosto riforme incrementali e ai margini che un cambiamento radicale di paradigma. Da un lato, hanno riportato l'attenzione sulla qualità della regolazione pubblica del mercato, dunque sulla necessità di regole non invasive e opprimenti, ma comunque capaci di difendere e promuovere la concorrenza e l'innovazione e nel contempo di tutelare i diritti, i valori e i beni comuni; e anche sulla utilità di una ben calibrata distinzione di ambiti fra regolazione "politica" e regolazione affidata ad autorità indipendenti. Dall'altro, hanno rilegittimato la necessità di politiche pubbliche "di contesto" capaci di promuovere un ambiente favorevole alla crescita, all'innovazione e alla competitività: politiche pubbliche per la formazione, l'istruzione e la ricerca, per l'ammodernamento del sistema infrastrutturale, per la qualità dei servizi pubblici (dalla giustizia

alla tutela della sicurezza di persone e beni, dal servizio sanitario ai trasporti e alla logistica, dai sistemi idrici alla raccolta dei rifiuti, dalla tutela del suolo alla qualità ambientale): politiche capaci, in altri termini, di assicurare la produzione e la messa a disposizione di quei beni comuni (la sicurezza, la salute, l'ambiente, la giustizia, l'istruzione, l'acqua, l'energia, la mobilità sul territorio, ecc.) che spetta al pubblico garantire a tutti, anche in caso di fallimento del mercato, e che costituiscono fattori decisivi per la crescita e la competitività delle imprese che popolano il mercato.

Più che la crisi finanziaria degli anni 2008 e seguenti, hanno influito al riguardo i mutamenti intervenuti nello scenario geoeconomico e geopolitico. Globalizzazione, ascesa delle economie emergenti, rivoluzione tecnologica, cambiamento climatico, squilibri demografici (l'esplosione demografica dell'Africa e del Sud est asiatico vs. l'invecchiamento dell'Europa) hanno generato nuove e pressanti sfide competitive sui Paesi europei. E hanno reso evidente che i loro sistemi economici non possono farvi fronte solo migliorando in modo significativo le performance dei loro sistemi produttivi privati (investimenti in R&D, innovazione di processo e di prodotto, trasformazione digitale, controllo dei costi, produttività del lavoro). Ma che vi è altrettanto bisogno di un rapido rafforzamento dei fattori di sistema, altrettanto decisivi nel determinare gli incrementi della produttività totale dei fattori: dunque, per l'appunto, del sistema educativo del Paese, della sua dotazione infrastrutturale materiale e immateriale, della certezza delle regole e del diritto, della sostenibilità degli oneri burocratici e regolatori, della qualità e dell'efficienza dei suoi servizi pubblici.

Con il declino della ideologica (o ingenua) fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi è venuta crescendo, tuttavia, anche la domanda di politiche pubbliche di intervento non solo sul contesto, ma anche di diretto supporto all'economia di mercato e di contrasto o rimedio ai suoi fallimenti. Dove la parola politica industriale era divenuta quasi una bestemmia (come in Italia), se ne è riscoperta dunque la legittimità e la necessità. Dove era sempre stata praticata, ancorché senza enfasi e quasi sottovoce (come in Francia o in Germania), è ritornata ad essere oggetto di programmi politici e di aperti confronti nel merito. Anche i Paesi anglosassoni, del resto, in teoria paladini dell'approccio liberista, non hanno mancato di ricorrere all'intervento decisivo dello Stato di fronte ai fallimenti del mercato emersi nella crisi economico-finanziaria e di fronte alle sfide della competizione internazionale: sul primo fronte valgono gli esempi dell'Obama Recovery Plan (approvato anche dalla maggioranza repubblicana del Congresso) e della temporanea

nazionalizzazione delle banche britanniche; sul secondo le misure protezionistiche adottate, quasi sempre con ordinanza, dal Presidente Trump.

Le domande o le velleità di ri-espansione della mano pubblica si sono scontrate, tuttavia, in molti Paesi, con problemi di sostenibilità dei debiti pubblici e con l'inevitabilità di politiche fiscali e monetarie restrittive (o con l'imposizione dall'esterno del vincolo a perseguirle). La maggior parte dei governi è rimasta così come paralizzata dalle richieste di «*più e meno Stato allo stesso tempo*», generando in non pochi casi malcontento e proteste; il malcontento e le proteste hanno favorito, in molti Paesi democratici, il successo elettorale dei movimenti politici populistici e sovranisti; questi hanno potuto fare facilmente leva sulle crescenti diseguaglianze nei redditi, nella ricchezza e nelle opportunità.

* * *

Già negli ultimi anni immediatamente precedenti il 2020, peraltro, le trasformazioni indotte dalla globalizzazione, dalla rivoluzione digitale e dai cambiamenti climatici avevano cominciato ad innescare (e legittimare) la domanda di mutamenti più radicali e qualche prima risposta in tal senso. Così, la sfida delle grandi economie emergenti (*in primis* la Cina) – con la minaccia di uno sconvolgimento inedito degli equilibri geoeconomici ma anche geopolitici tradizionali – ha generato, oltre che il già accennato ricorso a misure protezionistiche, anche la predisposizione di rafforzati strumenti di intervento o di blocco contro le acquisizioni ostili di asset strategici nazionali. L'esigenza di non perdere la competizione per la trasformazione digitale dell'economia, ma anche la necessità di governarne gli effetti sull'occupazione e sul mercato del lavoro, hanno prodotto un altrettanto crescente domanda di misure di sostegno dell'innovazione tecnologica e di mitigazione del suo impatto sociale. L'urgenza di una risposta globale ai cambiamenti climatici, anche in termini di riconversione del modello produttivo verso un'economia sostenibile, ha alimentato proposte e pressioni per misure e strumenti capaci di accelerare la transizione energetica e ambientale e sfruttarne le opportunità.

È iniziato così a divenire sempre più insostenibile, nell'opinione comune dei cittadini delle stesse democrazie liberali, l'idea che il ruolo dello Stato debba limitarsi a quello del regolatore e del fornitore dei servizi pubblici essenziali. Accanto allo Stato regolatore e allo Stato garante dei diritti e dei beni comuni, sono emerse (o riemerse) richieste di discesa in campo dello

Stato “protettore”, dello Stato “garante”, dello Stato “promotore” della crescita e dell’innovazione, dello Stato “investitore” o “finanziatore”, dello Stato “imprenditore” o “gestore”, dello Stato “salvatore” rispetto al rischio di fallimento di imprese sistemiche, persino dello Stato “doganiere” rispetto a investimenti esteri ‘predatori’ in settori strategici.

Con lo scoppio della pandemia da Covid-19 e con il dispiegarsi dei suoi effetti sul tessuto economico-sociale, è ragionevole pensare che questo cambiamento subirà una forte accelerazione. In primo luogo, perché gli effetti personali, sociali ed economici generati dalla crisi appaiono già oggi, quando l’evoluzione dell’emergenza sanitaria globale è ancora incerta, di magnitudine largamente superiore a quelli della crisi finanziaria del 2008. In secondo luogo, perché - nella cassetta degli attrezzi attivata da tutti i governi (e dalla Commissione europea) per fronteggiare gli effetti della pandemia - un posto privilegiato è stato riservato fin dall’inizio a un generale allentamento delle politiche fiscali e dei vincoli di bilancio, tollerato e perfino incoraggiato dai mercati finanziari e dalle stesse organizzazioni internazionali o sopranazionali che erano state, fino a ieri o a ieri l’altro, i grandi difensori della disciplina di bilancio.

* * *

Due sembrano i rischi principali da evitare. Il primo è quello di gettare il bambino con l’acqua sporca: di avviare un processo di progressiva e illimitata estensione dell’intervento pubblico nell’economia e nella società, tale da sacrificare in consistente misura i benefici e le opportunità offerte da mercati liberi e aperti.

Non vi è, beninteso, un’antitesi di principio fra economia di mercato e politiche pubbliche di sostegno all’economia. Il modello dell’economia sociale di mercato, adottato dall’Unione europea con il Trattato di Lisbona, è basato, al contrario, sul concorso e sulla collaborazione tra mercati aperti e illuminate ed efficaci politiche pubbliche. Ma una cosa è promuovere l’innovazione e la crescita di un’economia di mercato che resta tale, mitigandone i fallimenti e garantendo i diritti dei cittadini, comunque nel rispetto della libertà di impresa e valorizzando le virtù della concorrenza; un’altra è avviare una deriva verso un esteso dirigismo statale dell’economia e una generale rinuncia a far leva sui benefici e sugli incentivi di un mercato aperto e competitivo. Una cosa è, parimenti, intervenire per garantire, per quanto possibile, un *level playing field* per le imprese nazionali (o europee)

che competono sui mercati globali con *player* che si avvalgono di massicce misure di sostegno da parte degli Stati di origine e che non sono tenuti a rispettare obblighi e vincoli stabiliti dai regolatori internazionali a tutela dei diritti dei lavoratori o della salvaguardia dell'ambiente, un'altra penalizzare i concorrenti stranieri delle imprese nazionali e gli investitori esteri con misure protezionistiche o discriminatorie.

Essenziale è dunque ragionare su i limiti, le forme e gli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia e nelle dinamiche sociali.

In altri termini: politiche industriali ben temperate possono salvaguardare e rafforzare l'economia di mercato e la libertà di impresa, politiche industriali mal congegnate possono distruggerle o comunque seriamente vulnerarle. Il confine fra le une e le altre non è sempre avvertibile senza una approfondita analisi del contesto economico e senza una ponderata valutazione degli effetti di sistema delle politiche ipotizzate.

* * *

Il secondo rischio non è, però, meno grave. È che ancora una volta i pubblici poteri si mostrino incapaci di rispondere adeguatamente alla profondità delle trasformazioni in atto. È il rischio che essi adottino misure intese, più o meno intenzionalmente, a ritornare ai modelli produttivi e ai comportamenti sociali del passato; o comunque che adottino politiche miranti a contenere il cambiamento, invece che a cercare di governarlo e di indirizzarlo verso nuovi modelli capaci di cogliere le opportunità delle trasformazioni in corso e di mitigarne i rischi.

I massicci prestiti pubblici alle imprese, gli assegni in bianco rilasciati dalle banche centrali per consentire ai governi di adottare politiche di stimolo fiscale su larga scala, i blocchi per legge dei licenziamenti, se eccessivamente prolungati, l'accollo al pubblico dei rischi di impresa prolungato nel tempo, e altre misure di contenimento degli effetti della crisi pandemica sul tessuto economico in essere - ancorché nell'emergenza forse inevitabili e per ciò adottate da quasi tutti i governi - rischiano di tradursi in una ricetta per la stasi piuttosto che per la crescita, a meno che non siano convertite rapidamente in interventi di promozione e di stimolo all'innovazione e alla trasformazione/reinvenzione dei modelli di produzione e di consumo.

L'ambiguità degli effetti delle misure di sostegno e di promozione traspare anche dai numerosi episodi recenti che hanno segnato la riemersione di forme di capitalismo di Stato. Si tratta di forme che assumono connotazioni

diverse: alcune più assistenziali, intese a tamponare situazioni di crisi altrimenti destinate a generare gravi emergenze economiche e sociali: di queste sarà decisiva la temporaneità, dunque la capacità di tradursi in efficaci interventi di *turn around*, ricollocando poi le imprese risanate sul mercato.

Altre rivestono invece connotati più spiccatamente imprenditoriali, intesi a promuovere la resilienza e lo sviluppo di imprese strategiche (energia, alta tecnologia, infrastrutture, difesa). Si tratta, come è evidente, di imprese di per sé bisognose di investimenti rilevanti, produttivi di rendimenti certi ma solo nel medio-lungo termine; di imprese bisognose, dunque, dell'intervento di investitori pazienti, disposti a sostenere piani industriali di ampio respiro.

Nel contesto di mercati finanziari e di regole prudenziali dominati dalla preferenza per gli investimenti finanziari ad elevata liquidità, l'appetito degli investitori di mercato per questi investimenti di lungo termine nelle infrastrutture materiali o immateriali e nell'economia reale è spesso modesto o carente, oppure esige in cambio rendimenti molto elevati. Anche se non si può probabilmente parlare di una situazione di fallimento del mercato, si tratta comunque di un contesto che può giustificare un intervento di supplenza dello Stato o delle banche pubbliche di investimento, abituate per natura e missione a finanziare investimenti di lungo periodo e a considerare le esternalità di sistema dell'investimento; o può giustificare, in alternativa, un intervento dello Stato mediante la concessione di garanzie e incentivi intesi a rendere il rapporto rischio/rendimento di questi investimenti appetibile per investitori istituzionali di lungo termine (a partire dai gestori del risparmio delle famiglie, fondi pensioni, assicurazioni vita, casse di previdenza, ecc.).

Anche in tal caso, rilevanti se non decisivi sono i fattori che qualificano la qualità dell'intervento pubblico: la selezione di settori o imprese realmente strategici per l'economia, per la competitività o per la sicurezza del Paese; la capacità di valorizzare visione strategica, competenza, merito, capacità organizzativa e imprenditoriale nella selezione dei loro amministratori e dei loro dirigenti apicali; la disponibilità a assicurar loro una effettiva autonomia nelle scelte gestionali; l'esclusione di strumenti di incentivazione o di sostegno che incentiverebbero la costituzione di rendite di posizione o monopoli e che comunque sottrarrebbero artificialmente queste imprese alla competizione. L'apertura del capitale di queste imprese ai privati e la loro quotazione sui mercati regolamentati può rappresentare un argine contro le tentazioni di un uso partitico-clientelare delle partecipazioni pubbliche.

* * *

L'indagine condotta insieme dai ricercatori di Astrid e di IRPA si è concentrata su questo secondo gruppo di interventi di sostegno e di promozione, lasciando per lo più da parte gli interventi ispirati ad una logica emergenziale o assistenziale, che di per sé hanno (o dovrebbero avere) una durata limitata nel tempo.

Si tratta, a ben vedere, di interventi miranti a incidere positivamente sui fattori strutturali della crescita e della competitività del sistema economico italiano, fattori classificabili, grosso modo, in quattro gruppi: le infrastrutture, il sistema imprenditoriale, l'internazionalizzazione, l'innovazione tecnologica.

Rispetto a ciascuno di questi fattori, già da qualche anno, lo Stato sta cercando di svolgere un ruolo nuovo di promozione e di sostegno, attraverso una pluralità di strumenti, talora oggetto di misure estemporanee, altre volte espressione di una logica organica. Per la prima volta, gli studi raccolti in questo volume cercano di offrirne una lettura unitaria e sistematica, evidenziando punti di forza e di debolezza, pregi e criticità.

Ne emergono, in diversi casi, proposte di politica pubblica, intese a correggere e integrare le forme e gli strumenti di intervento attualmente disponibili, al fine di migliorare la capacità dello Stato di promuovere e sostenere lo sviluppo economico.

* * *

Nel primo capitolo, a cura di Susanna Screpanti e Adriana Vigneri, con contributi di Valerio Bontempi, Mario Rosario Mazzola, Alessandra Miraglia ed Eleonora Schneider, si esaminano le diverse forme di intervento pubblico predisposte e realizzate allo scopo di sostenere, promuovere e rilanciare gli investimenti nelle infrastrutture.

In particolare, l'indagine muove da una breve analisi storica delle politiche e delle strategie nazionali per la realizzazione di progetti infrastrutturali, per poi concentrarsi sui principali nodi della programmazione, progettazione e attuazione dei lavori pubblici. In questa prospettiva, si espongono, innanzitutto, le ragioni che spingono a ritenere che la *governance* pubblica e il riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e regioni costituiscano oggi un freno rilevante allo sviluppo infrastrutturale. Si analizzano, poi, le cause del limitato ricorso allo strumento del partenariato pubblico privato, i motivi che militano a favore di un suo maggiore impiego,

le misure utili per potenziarlo. Si analizzano, inoltre, le misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi connessi alla costruzione delle infrastrutture, miranti a ridurre ritardi ingiustificati e oneri burocratici eccessivi e il ricorso, sempre più frequente da parte del legislatore, alla istituzione di commissari straordinari per la realizzazione o il completamento delle opere pubbliche, analizzandone pregi, difetti e limiti.

Il capitolo contiene inoltre un'ampia disamina del ruolo delle società a partecipazione pubblica per l'infrastrutturazione del Paese, con particolare riferimento alla Cassa depositi e prestiti, e una analisi dei vantaggi e benefici che l'utilizzo, promosso dallo Stato, dei *big data*, delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale potrebbero rivestire nella accelerazione dello sviluppo infrastrutturale e per il monitoraggio e la sicurezza delle infrastrutture.

La parte finale del capitolo è dedicata alla dimensione europea dell'intervento pubblico a sostegno degli investimenti infrastrutturali e ad alcuni approfondimenti settoriali dedicati agli strumenti di intervento per le infrastrutture digitali, idriche e sociali.

* * *

Nel secondo capitolo, coordinato da Giorgio Mocavini e Valerio Turchini, con contributi di Bruno Paolo Amicarelli e Valentina Bonfitto, si prendono in esame le misure pubbliche di sostegno alle imprese, diventate sempre più strategiche e imponenti per limitare le conseguenze negative derivanti dalla crisi economica successiva all'emergenza sanitaria da Covid-19.

In particolare, per fronteggiare il calo della domanda e dell'offerta di beni e di servizi, si è fatto ricorso a strumenti ordinari e straordinari di supporto alle aziende. Tra i primi si segnalano incentivi di vario genere, come le agevolazioni, i crediti di imposta, gli sconti, i bonus fiscali, le detrazioni e gli ammortamenti. Tra i secondi si mettono in evidenza specialmente i contributi a fondo perduto e le garanzie pubbliche, rispettivamente erogati e prestate per salvaguardare l'esistenza delle imprese, la loro disponibilità di capitali e di liquidità e i corrispondenti livelli occupazionali. La peculiarità è che per fronteggiare la nuova crisi economica i poteri pubblici hanno adottato provvedimenti di natura sia emergenziale, destinati ad avere effetti nel breve e nel medio periodo, sia strutturale, che dovrebbero favorire la ripresa delle attività produttive a lungo termine.

In questa prospettiva, dunque, si prende in considerazione l'impatto delle crisi economiche sulle politiche di ausilio pubblico alle attività economiche, concentrando l'attenzione sulle differenze e sulle analogie tra la crisi del 2008 e quella attuale. Successivamente si descrive il contesto con cui le politiche di incentivazione dei poteri pubblici devono fare i conti, ossia le sfide della globalizzazione economica e il quadro di regolazione dell'Unione europea, con il ruolo preminente che può essere svolto dagli Istituti nazionali di promozione.

Si analizzano, poi, alcuni interventi risalenti, ma potenziati rispetto al passato, ossia le agevolazioni per la creazione di imprese e i meccanismi e le procedure per facilitare l'imprenditorialità nei territori economicamente più svantaggiati. Si offre anche una disamina dei bonus per gli investimenti diretti al miglioramento della produttività e delle dimensioni dell'impresa.

Infine, si esaminano i fondi a sostegno dell'imprenditorialità, con particolare riferimento a quelli per le piccole e medie imprese e per gli investimenti strategici, gestiti sia dai Ministeri, sia dalle società a partecipazione a pubblica, tra cui svolge un ruolo di primo piano Cassa depositi e prestiti.

* * *

Nel terzo capitolo, di Federico Merola e Fabrizio Onida, si approfondiscono i temi del sostegno alle esportazioni e, più in generale, dell'internazionalizzazione e della proiezione all'estero delle imprese italiane.

Il capitolo si divide in due parti. Nella prima si descrivono, innanzitutto, sia gli strumenti più tradizionali di supporto alle esportazioni, come l'assicurazione del credito all'esportazione di beni e servizi e i sussidi agli interessi sui finanziamenti alle esportazioni, sia quelli più innovativi, come il finanziamento pubblico all'esportazione e l'assicurazione degli investimenti diretti in società estere. Successivamente si prendono in considerazione i principali attori delle politiche pubbliche di ausilio per l'ingresso e il consolidamento delle aziende nei mercati internazionali, Sace, Cassa depositi e prestiti, Ice e Simest. In particolare, si ricostruiscono, anche in chiave storica, le funzioni attribuite a Sace dall'istituzione all'integrazione nel gruppo Cdp, fino alle più recenti normative che hanno confermato il suo ruolo fondamentale nel sistema di sostegno all'*export*.

Nella seconda parte, oggetto di analisi sono gli investimenti esteri diretti, che si manifestano in varie forme, potendo consistere in investimenti a totale

controllo proprietario, con diverse modalità di controllo maggioritario, in *joint venture* paritarie o minoritarie, fino ad accordi di licenza, contratti di distribuzione e progetti di collaborazione nella ricerca applicata.

Il fenomeno degli investimenti esteri è stato per molti anni in crescita, grazie alla conclusione di trattati bilaterali e plurilaterali di liberalizzazione degli scambi commerciali. Oggi, al contrario, rinnovate politiche protezionistiche, di differente intensità, si traducono in meccanismi pubblici di controllo, monitoraggio e selezione degli investimenti stranieri. In questa ottica, particolarmente rilevanti risultano le normative che attribuiscono ai governi l'ultima parola sulla fattibilità di investimenti esteri in un Paese. Di conseguenza, si passano in rassegna le discipline in materia adottate in Cina, negli Stati Uniti, nell'Unione europea e in molti Stati membri, come l'Italia, la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Spagna.

* * *

Nel quarto capitolo, coordinato da Andrea Averardi e Alessandro Natalini, con contributi di Michele Barbieri, Valerio Bontempi, Mattia Casula, Fabrizio Di Mascio, Fabrizio Onida e Valentina Ottone, si fornisce il quadro generale delle politiche pubbliche di sostegno all'innovazione tecnologica.

Si rileva che in Italia la spesa in ricerca e sviluppo è ancora troppo bassa, specialmente nell'ambito del settore privato, e come questo si riverberi negativamente sulla produttività del sistema economico nel suo complesso.

Dopo avere dato conto del modello di *governance* istituzionale preposto a favorire l'innovazione tecnologica delle imprese, si esaminano le misure pubbliche di ausilio alla ricerca industriale che si sono susseguite nel tempo e si analizza il ruolo delle partecipazioni statali nell'orientare gli investimenti ad alto contenuto tecnico-scientifico. Si verifica, inoltre, l'efficacia degli interventi per l'innovazione predisposti da Cassa depositi e prestiti, nonché quella dei programmi regionali relativi allo sviluppo di incubatori di imprese.

Infine, si compie una disamina comparata delle politiche per l'innovazione, concentrandosi soprattutto sulle iniziative europee per lo sviluppo tecnologico e sulle strategie elaborate in Francia e in Germania per guidare e accompagnare la crescita delle imprese *start-up*.

* * *

Con l'approvazione del programma *Next Generation EU* (finanziato per la prima volta con il ricorso in misura rilevante alla emissione di titoli di debito sovrano europeo), con la temporanea sospensione del Patto di stabilità (e la sua probabile revisione) e con il pure temporaneo allentamento dei divieti di aiuti di Stato, si è probabilmente aperta una nuova fase nella regolazione europea dell'intervento pubblico nell'economia: le sue concrete configurazioni ed effetti non sono ancora chiaramente percepibili perché si dispiegheranno nei prossimi anni; di essi non poteva dunque tener conto la ricerca i cui risultati sono sintetizzati in questo volume.

Ma le analisi, le valutazioni, le riflessioni e le proposte esposte nelle pagine che seguono possono comunque dare – riteniamo – un contributo non irrilevante alla individuazione delle linee, delle priorità e degli strumenti di intervento che saranno organizzati nel Piano di ripresa e resilienza che il nostro Paese sta definendo, nel momento in cui questo volume va in stampa, e che dovrà realizzare nei prossimi anni.

Poiché l'Italia è, sulla carta, il destinatario della quota maggiore delle risorse mobilitate dall'Unione europea per sostenere la ripresa e per costruire il futuro del continente, è a tutti evidente la responsabilità che il nostro Paese ha sulle sue spalle. Ci sono risorse importanti disponibili, vanno utilizzate non per interventi assistenziali, ma per collocare il Paese su un percorso strutturale di crescita sostenibile e duratura. Nessuno sforzo deve essere dunque trascurato per individuare le soluzioni e gli strumenti più efficaci, anche traendo dalle esperienze del passato le lezioni necessarie per evitare di ripeterne gli errori e per valorizzarne le migliori pratiche.