

# **Governance e strumenti per il rilancio delle politiche industriali in Europa e in Italia**

	Introduzione .....	3
1	Ragioni e fondamenti di una nuova politica industriale .....	4
2	Il ruolo dell'Europa per nuove politiche industriali europee .....	6
2.1	Le risorse .....	8
2.2	La governance .....	9
2.3	Gli strumenti .....	10
2.4	Le regole sulla concorrenza e campioni europei .....	10
3	Nuova politica industriale per l'Italia .....	12
3.1	Presidio politico strategico .....	13
3.2	Rafforzamento fase di Attuazione e valutazione delle politiche pubbliche .....	14
3.3	Revisione del sistema di incentivi pubblici .....	15

Questo è il primo degli *Appunti di lavoro* realizzato dalla Fondazione Demo. Nasce da un incontro promosso dal Forum "Innovazione per tutti: costruire l'Italia di domani" - uno dei quattro Forum permanenti della Fondazione - che ha visto confrontarsi esperti, docenti universitari, intellettuali con parlamentari e dirigenti del Partito democratico. La riunione del Forum si è svolta nello scorso mese di febbraio ed è stata dedicata al tema oggetto di questo Appunto "Governance e strumenti per il rilancio delle politiche industriali in Europa e in Italia". Nelle prossime settimane la Fondazione proseguirà con la pubblicazione e la divulgazione di altri Appunti di lavoro che, nello stesso formato, restituiranno il dibattito degli incontri a porte chiuse degli altri Forum permanenti. Con un comune obiettivo: riflettere e approfondire temi strategici per noi e per il nostro futuro.

Buona lettura.

marzo 2024

# 1 Ragioni e fondamenti di una nuova politica industriale

Il termine politica industriale, dopo una lunga fase di declino, è tornato ad alimentare il dibattito europeo e in parte italiano sulla crescita.

I segnali in questa direzione sono molti e in qualche caso autorevoli e significativi. Sul piano della letteratura scientifica i saggi di Dani Rodrik, Ha-Joon Chang e Marianna Mazzucato hanno approfondito il rapporto tra investimenti pubblici e privati evidenziando la necessità di ricostruire i fondamenti di una nuova politica industriale in grado di affrontare le sfide del nuovo millennio. Le nuove riflessioni sulla politica industriale hanno trovato riscontro in numerosi documenti governativi che, a partire dalla crisi finanziaria del 2008, hanno indicato la necessità di modernizzare e potenziare gli strumenti di intervento pubblico sull'economia.

L'esigenza di una nuova politica industriale può essere ricondotta alla necessità di governare le grandi discontinuità che caratterizzano il contesto globale che possono essere riassunte in tre dimensioni:

- **geo-politica:** l'instabilità planetaria dovuta prima alla pandemia e poi all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ed infine dal conflitto in Medio Oriente hanno avuto impatti rilevanti sul commercio internazionale determinando un ripiegamento dei processi di globalizzazione con conseguente riorganizzazione delle filiere produttive. L'accresciuta competizione industriale e tecnologica tra Usa e Cina ha amplificato gli effetti dei cambiamenti in atto spingendo sempre più verso una competizione tra grandi piattaforme industriali e tecnologiche;
- **tecnologica:** L'accelerazione tecnologica digitale ha determinato una vera e propria rivoluzione industriale (la quarta secondo gli storici dell'economia), migliorando la vita di miliardi di persone e le modalità di produrre e distribuire beni e servizi, ma ha anche prodotto la più straordinaria concentrazione della storia di capitali e competenze presso un numero molto limitato di giganti industriali con una distribuzione geografica concentrata sostanzialmente in due paesi USA e Cina. Le applicazioni di intelligenza artificiale sono destinate a cambiare in modo sostanziale settori che hanno trainato i grandi processi di industrializzazione come l'automotive, la difesa, la farmaceutica. Probabilmente non ci sarà più nessuna attività industriale impermeabile alla nuova rivoluzione digitale;

- **climatica** La lotta ai cambiamenti climatici e la necessità di un utilizzo più efficiente e sostenibile delle risorse naturali impongono uno straordinario **cambio del paradigma industriale**. Anche in questo caso il motore della trasformazione deve essere il progresso tecnologico orientato a sostenere i processi di decarbonizzazione e di economia circolare.

Dimensione, velocità e permeabilità del cambiamento richiedono un **nuovo approccio nelle politiche pubbliche**. Si tratta di superare la contrapposizione tra stato e mercato che ha caratterizzato il dibattito del 900 per affermare la necessità di una nuova **complementarità tra intervento pubblico ed iniziativa privata**.

Nel contesto economico internazionale, non sembra, infatti, sufficiente un aggiustamento "spontaneo" guidato dalle sole forze del mercato così come appaiono del tutto inadeguate politiche di carattere protezionistico tendenti a sostenere l'attuale specializzazione dimensionale e produttiva.

La più recente letteratura economica in materia di politica industriale ha teso ad evidenziare, attraverso una solida base empirica, come gli investimenti pubblici, se bene indirizzati, non spiazzino gli investimenti privati ma al contrario costituiscono un volano per la competitività. Per realizzare queste condizioni serve non solo uno Stato che privilegi **investimenti di lungo periodo** e alla spesa corrente, ma anche uno Stato che sia in grado di individuare **grandi missioni paese** su cui orientare i fondi pubblici e promuovere l'attività delle imprese. La individuazione delle missioni consente **di connettere la politica industriale alla risoluzione delle grandi questioni sociali ed ambientali del pianeta** restituendo alla scienza ed alle imprese il compito di soddisfare i nuovi fabbisogni delle società avanzate legate a *mega trend* globali: il cambiamento climatico, l'invecchiamento della popolazione, la qualità della vita e la concentrazione delle persone nei grandi centri urbani.

Per affrontare la nuova fase occorre quindi ricostruire un sistema di governance, competenze e strumenti che sia in grado di ridefinire lo spazio per l'intervento pubblico nei settori strategici per la competitività garantendo selettività degli interventi e stabilità delle politiche.

# Il ruolo dell'Europa per nuove politiche industriali europee

Per ricostruire un efficace sistema di politiche industriali che sia in grado di affrontare le sfide delle due transizioni gemelle e del nuovo contesto geo politico occorre in primo luogo partire dalla **dimensione europea**.

La posta in gioco è, infatti, la *leadership tecnologica* che determinerà non solo gli equilibri geo politici dei prossimi anni ma anche la capacità dei sistemi economici di gestire le sfide della digitalizzazione e della transizione verso la decarbonizzazione offrendo al tempo stesso risposte adeguate ai nuovi bisogni delle società avanzate.

Un nuovo protagonismo dell'Europa appare la condizione minima per sostenere una industria europea in grado di competere nella nuova globalizzazione dominata dai giganti americani e cinesi.

La costruzione di un nuovo sistema di regole e governance condivise rappresenta, inoltre, la barriera necessaria per evitare che la ripresa di politiche industriali nazionali rallentino il processo di integrazione dell'industria europea favorendo spinte nazionalistiche che oggi appaiono non solo inefficaci ma anche dannose.

- **inefficaci** perché la dimensione degli investimenti richiedono una massa critica non alla portata per nessuno dei singoli stati membri e perché i soggetti industriali agiscono ad una dimensione minima di mercato europeo;
- **dannose** perché rischiano di alimentare una competizione interna sugli aiuti di stato a danno dei paesi con minore spazio fiscale.

Nella piena consapevolezza della necessità di aggiornare l'impostazione delle politiche comunitarie al nuovo contesto, in questi ultimi anni la Commissione europea ha fortemente rafforzato il quadro regolatorio e programmatico sui principali temi della politica industriale esprimendo una visione di medio lungo termine sui principali driver di trasformazione del sistema economico e sociale ma è rimasta molto debole sulla capacità reale di accompagnare e sostenere queste trasformazioni.

Sul piano programmatico sono stati definiti obiettivi molto ambiziosi in materia di transizione digitale (digital compas), di transizione ambientale (fit for 55) cui si sono aggiunti gli obiettivi di autonomia strategica nella importazione di materie prima (raw material act) e di sicurezza degli approvvigionamenti critici (chips act).

La realizzazione di questi obiettivi richiede enormi investimenti in nuove tecnologie e, nel breve periodo, anche un potenziamento della capacità industriali in settori chiave come batterie, semiconduttori, impianti per le rinnovabili sistemi di tlc abilitanti il 5g dove il livello di dipendenza dalle importazioni in particolare dalla Cina rischia di penalizzare prospettive di crescita e di occupazione.

Il Presidente Draghi, nell'ambito dello studio commissionato dalla Presidente Von Der Layen sulla competitività dell'industria europea, ha stimato un fabbisogno di investimenti per l'Unione Europea intorno ai 500 miliardi di euro annui necessari per affrontare le due transazioni cui si devono aggiungere gli investimenti necessari per la costruzione di un sistema di difesa comune. Un analogo esercizio realizzato da uno studio RSE/Confindustria per l'Italia stima il fabbisogno di investimenti per la realizzazione del PNIEC nell'ordine di 1000 miliardi di euro nei prossimi 6 anni.

È evidente che si tratta di uno sforzo straordinario che non può essere affrontato solo con risorse pubbliche né lasciato nella totale responsabilità di imprese e famiglie. Occorre con urgenza individuare forme di collaborazione tra capitali pubblici e risorse private per finanziare gli investimenti necessari a ridare competitività all'industria europea.

In funzione di questi obiettivi è possibile di individuare i 4 pilastri della nuova politica industriale europea:

- **rafforzamento** della capacità produttiva europea nei settori strategici per la transizione ambientale ed energetica e sostegno alla adozione di tecnologie green nei settori più tradizionali;
- **potenziamento** della ricerca nei settori strategici per la transizione digitale con particolare attenzione agli sviluppi potenziali dell'intelligenza artificiale;
- **riduzione** della dipendenza strategica dell'Europa per l'approvvigionamento delle materie prime critiche e per alcune componenti industriali;
- **creazione** di una infrastruttura europea di ricerca e trasferimento tecnologico che aumenti il potenziale di crescita dell'industria continentale.

Rispetto al quadro programmatico e alla dimensione delle sfide l'attuale assetto istituzionale dell'Unione evidenzia chiari limiti che non consentono di costruire una politica industriale all'altezza degli obiettivi definiti.

Per ricostruire quindi una reale capacità dell'Europa di sostenere le trasformazioni in atto occorre intervenire su quattro aspetti cruciali: risorse, competenze, strumenti e regole.

## 2.1 Le risorse

Il tema delle risorse rappresenta naturalmente un nodo cruciale anche in relazione alle politiche introdotte recentemente dagli USA attraverso il programma IRA e dalla Cina attraverso la strategia *"made in china"* ampiamente sovvenzionata con risorse statali.

In particolare, gli interventi previsti dall'IRA ammontano a quasi \$400 miliardi destinati al rafforzamento del sistema industriale americano nei settori strategici delle energie rinnovabili e della transizione ambientale.

Secondo alcune stime, già nel 2030 l'IRA potrebbe arrivare a ridurre le emissioni nette di gas serra degli Stati Uniti tra il 31% e il 44% rispetto ai livelli del 2004. Gli incentivi concessi dal Governo Federale sono in gran parte crediti d'imposta condizionati ad una serie di condizionalità che riguardano: rispetto dei salari minimi, contenuto minimo nazionale (semilavorati o parti delle materie prima prodotti o estratti negli USA), localizzazione dell'investimenti in comunità energetiche, aree industriali dismesse o in aree a basso reddito. Gli investimenti che rispettano tutte queste condizionalità il credito d'imposta può arrivare a coprire il 60% dei costi sostenuti.

La risposta europea al piano di aiuti lanciati dall'amministrazione americana, in assenza di adeguati spazi di bilancio delle Commissioni (ad oggi vale meno dell'1% del PIL dei paesi aderenti rispetto al 25% del bilancio federale americano), è stata affidata ad un allentamento delle regole sugli aiuti di stato alimentando gli squilibri tra i diversi paesi. Se si guarda agli aiuti di stato autorizzati dalla Commissione europea da marzo 2022, nell'ambito del Quadro temporaneo di crisi, a gennaio 2023 il 53% del totale degli aiuti è stato notificato dalla Germania, il 24% dalla Francia e solo il 7% dall'Italia, che ha spazi fiscali limitati.

Tale assetto evidenzia la necessità di costruire una capacità di risposta comune a partire da un potenziamento delle risorse a disposizione delle Commissioni per il perseguimento degli obiettivi definiti nei diversi documenti programmatici e dalla creazione di un mercato unico finanziario che convogli il risparmio privato verso gli investimenti delle imprese.

Le proposte sono:

- **utilizzo delle ingenti risorse** derivanti dall'ETS, dal CBAM (meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere), dalla *plastic tax* europea e di altre forme di tassazione attualmente allo studio della Commissione (BEFIT) per il finanziamento di strumenti europei di sostegno alla creazione di catene del valore nei settori strategici legati alla green economy;
- **la creazione di un fondo** europeo per la transizione ambientale alimentato con emissione di debito comune garantendo all'Europa la possibilità di cofinanziare la crescita della competitività e la coesione sociale rendendo strutturale il meccanismo del PNRR;
- **la riproposizione del fondo SURE**, sperimentato durante la pandemia per sostenere l'occupazione, finalizzato ad un programma europeo di aggiornamento delle competenze dei lavoratori e di sostegno temporaneo al reddito per i lavoratori coinvolti nelle due transizioni;

- **creazione** di un mercato unico dei capitali che consenta di mobilitare l'ingente risparmio privato verso obiettivi condivisi di sviluppo sostenibile;
- **sostegno allo sviluppo** di nuovi strumenti finanziari finalizzati a sostenere investimenti nei settori green rafforzando i meccanismi della tassonomia europea, promuovendo strumenti di finanza d'impatto e rendendo più trasparente i sistemi di rendicontazione non finanziaria delle imprese previsti dalla nuova direttiva sulla Responsabilità Sociale d'Impresa;
- **valorizzazione** delle possibilità operative del Gruppo BEI sia in relazione al finanziamento di grandi progetti previsti sui semiconduttori, sulle materie prime e sulle tecnologie Net Zero, sia per il sostegno agli obiettivi della Capital Market Union, promuovendo un mercato del capitale del rischio allineato a quelli di ordinamenti 'in concorrenza' con quello europeo, a partire da quello statunitense;
- **esclusione** dal patto di stabilità degli investimenti finalizzati alla produzione di beni pubblici.

## 2.2 La governance

L'importanza crescente assunta dalle due transizioni digitali ed ambientale sulla dinamica dei principali settori industriali e degli investimenti rende evidente la necessità di ripensare l'attuale assetto di governo delle politiche comunitarie. Oggi, infatti, le strategie, gli obiettivi e le scelte tecnologiche più rilevanti per l'evoluzione della competitività dell'industria europea vengono decise nell'ambito della DG clima e digit e nei consigli ambiente mentre la dg grow cui spetta la competenza in materia di sviluppo industriale rimane marginale rispetto queste scelte strategiche. Si tratta di una asimmetria che determina un approccio alle grandi transizioni di "carattere regolatorio" a fronte dell'"approccio industriale e tecnologico" che, come abbiamo visto, caratterizza l'IRA americano che ha l'esplicita ambizione di ridurre le emissioni puntando su progresso tecnologico e investimenti in nuovi settori. In altri termini è possibile coniugare transizione ambientale e crescita dell'occupazione e delle opportunità.

Al fine di riequilibrare la governance le nostre proposte sono:

- **estendere il mercato unico** a nuove aree come energia, ambiente e digitale al fine di armonizzare le regole, ridurre i vincoli e coordinare gli incentivi;
- **rendere più efficace** il meccanismo del mainstreaming già previsto ma sostanzialmente disatteso al fine di incardinare gli obiettivi di politica industriale nell'ambito delle iniziative strategiche dell'Unione;
- **consolidare** il ruolo dello Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest (IPCEI) come luogo di confronto permanente con il sistema produttivo per l'individuazione delle supply chain strategiche per il futuro dell'Unione.

## 2.3 Gli strumenti

Il rilancio di un ruolo attivo della Commissione europea in materia di politica industriale presuppone un potenziamento degli strumenti di sostegno diretto agli investimenti e di partenariato pubblico/privato.

Ad oggi le principali leve a disposizione di una politica industriale comune sono; i programmi settennali per la ricerca (per il 2021-27 il programma *Horizon Europe*) e gli IPCEI finalizzati a supportare il consolidamento di nuove catene del valore europee in settori strategici.

Entrambi gli strumenti possono contribuire ad un rilancio della competitività europea ma devono essere resi più efficaci.

Le nostre proposte sono:

Potenziamento delle risorse destinate alla ricerca il programma *horizon* ha avuto una dotazione di 95 miliardi di euro in crescita rispetto ai precedenti cicli ma sicuramente inadeguata a sostenere la competitività del sistema industriale europeo e il presidio dei grandi temi della ricerca a partire dall'intelligenza artificiale;

- **Rafforzamento della struttura del programma** su grandi missioni in linea con l'evoluzione dei bisogni dei cittadini europei e con la produzione di novi beni pubblici;
- **Riforma complessiva dello strumento** degli ipcei (*Important projects of Common European Interest*) intervenendo sui seguenti aspetti: cofinanziamento strutturale con fondi della commissione per favorire la più ampia partecipazione delle imprese dell'Unione; estensione dei meccanismi di finanziamento anche per i processi di industrializzazione per le filiere più strategiche e rispetto alle quali è urgente aumentare la capacità produttiva, rendere più trasparenti i meccanismi di sollecitazione delle imprese rafforzando il ruolo di indirizzo della Commissione; rendere finanziabili anche gli investimenti sulla riqualificazione dei lavoratori da immettere nelle nuove value chain ;
- **Creazioni di reti** europee della ricerca (sul modello di quanto fatto nel settore dell'high Performing Computing) in grado di favorire sinergie tra ricerca ed industria e aumentare il potenziale di innovazione dell'industria UE.

## 2.4 Le regole sulla concorrenza e campioni europei

Il nuovo contesto competitivo evidenzia la necessità di costruire un sistema di regole sulla concorrenza che, continuando a garantire gli interessi dei consumatori, favorisca nello stesso tempo la nascita di soggetti industriali di dimensione sufficiente per competere sui mercati globali. L'applicazione concreta delle regole antitrust europee non sempre ha corrisposto a questo obiettivo rallentando e, in qualche caso, impedendo la nascita di grandi aggregazioni industriali con il rischio di una paradossale eterogenesi dei fini: l'antitrust europeo, per evitare

la creazione di imprese europee troppo grandi sul mercato interno, favorisce di fatto scenari in cui grandi gruppi extraeuropei giungono a emarginare i concorrenti sul mercato globale e sullo stesso mercato europeo. La difesa del consumatore, che resta al centro della politica antimonopolistica, non deve far dimenticare la responsabilità dello stato promotore e stimolatore delle imprese innovatrici (con strumenti non lesivi della concorrenza dinamica sul mercato), senza cui non si crea occupazione di qualità e sostenibilità dinamica del sistema produttivo.

Le nostre proposte sono:

- **Applicazione dei principi di concorrenza** con attenzione alla dimensione del mercato globale in cui le imprese europee si trovano a concorrere; Si possono promuovere dinamiche concorrenziali all'interno dell'Ue, sostenendo allo stesso tempo i migliori e più promettenti attori europei nella corsa globale verso l'innovazione e la leadership di mercato.
- **Supporto alla creazione** di grandi gruppi industriali europei in settori strategici per la competitività sul modello di quanto fatto nel caso dell'Airbus o alla realizzazione di grandi progetti industriali come nel caso di Galileo (sistema globale di navigazione satellitare).

# Nuova politica industriale per l'Italia

Nel quadro una ricomposizione del ruolo dell'Europa come motore di nuove politiche industriali è evidente la necessità di rafforzare anche la dimensione nazionale con l'obiettivo di:

- **contribuire** in maniera attiva e consapevole alla costruzione delle politiche europee;
- **favorire** la partecipazione delle imprese italiane alle iniziative comunitarie;
- **rafforzare** la struttura industriale nazionale in linea con le regole comuni;
- **attrarre** investimenti esteri coerenti con le traiettorie di sviluppo;

Il rilancio delle politiche industriali deve naturalmente riguardare in primo luogo il Sud in un'ottica di rafforzamento e qualificazione delle politiche di coesione. Non si tratta solo di individuare meccanismi premianti per gli investimenti al Sud ma di costruire una strategia industriale in grado di valorizzare il ruolo del Mezzogiorno nell'ambito delle nuove filiere di innovazione a partire da quelle legate alla green economy alla transizione digitale.

Come per l'Europa anche per l'Italia occorre ricostruire un modello di governance, un sistema di competenze e una cassetta degli attrezzi in grado di dare concretezza ai nuovi indirizzi di politica industriale.

Negli anni 90 l'Italia, anche sotto la spinta della impostazione pro-concorrenza della commissione europea, ha progressivamente smantellato le strutture che avevano governato la lunga stagione delle politiche industriali post-guerra con i successi e gli errori che la hanno caratterizzata. È stata la fase non solo delle grandi privatizzazioni delle aziende pubbliche ma anche quella della chiusura dell'Iri, della privatizzazione dell'Imi, dell'abolizione del CIPI, della chiusura della cassa del mezzogiorno. In quegli anni non si è solo ridotto il perimetro dell'intervento pubblico ma si è anche disperso il patrimonio di competenze e tecniche e manageriali in materia di politiche industriali e governance delle partecipazioni pubbliche.

Ne è seguita una lunga fase di declino delle politiche industriali interrotta da due tentativi: Industria 2015 lanciata dal ministro Bersani nel 2008 ma poi rapidamente smantellata dai governi di centro destra e Industria 4.0, avviata nel 2016 dal ministro Calenda, che ha prodotto risultati positivi nella parte relativa ai crediti d'imposta per l'acquisto dei macchinari innovativi ma che non ha prodotto significativi cambiamenti sulle capacità del nostro sistema di assumere leadership industriale e tecnologica sui settori del digitale.

Oggi di fronte alle nuove sfide non si tratta di riesumare strumenti del passato ma ridisegnare un modello di governance che sia in grado di presidiare le tre fasi delle politiche industriali:

- **Individuazione delle priorità** di intervento e delle grandi missioni intorno alle quali catalizzare risorse pubbliche e private;
- **capacità di attuazione** degli indirizzi di policy e di valutazione dell'impatto delle politiche;
- **revisione** del sistema di incentivi pubblici.

## 3.1 Presidio politico strategico

Selettività e stabilità sono i due presupposti per costruire una politica industriale all'altezza delle sfide ed in grado di dialogare con il mondo del lavoro. Un ruolo decisivo è attribuito alla politica che ha il compito di definire priorità e missioni per la crescita del paese. La difficoltà del paese ad esprimere una chiara visione sulle priorità di politica industriale è attribuibile in primo luogo alla debolezza di luoghi istituzionali dedicati.

A partire dagli anni 90 abbiamo assistito ad una continua frammentazione dei centri decisionali politici e ad una dispersione delle competenze pubbliche in materia di politiche industriali e di innovazione.

Il tentativo di creare un forte ministero dell'economia reale attuato dai Governi del centro sinistra alla fine degli anni 90 complementare alla nascita del MEF sul versante della economia finanziaria è stato vanificato dalle scelte dei governi successivi.

Mentre, infatti, il consolidamento del MEF (la cui struttura è rimasta stabile negli anni) ha consentito di creare un forte centro politico amministrativo sulle materie di governo del debito pubblico dotato di competenze di alto livello e stabili nel tempo, il MISE ha visto, nel tempo, ridurre il proprio perimetro di azione. Lo scorporo prima del commercio estero poi delle telecomunicazioni ed infine dell'energia ha privato il paese di un centro di competenze e in grado di definire con chiarezza una visione unitaria sulle priorità di sviluppo del paese.

Le nostre proposte sono:

- **creazione del Ministero per lo Sviluppo sostenibile** che riunisca le competenze in materia di ricerca industriale, energia, telecomunicazioni, commercio estero e ambiente e rappresenti il vero motore delle politiche industriali garantendo la necessaria coerenza tra le strategie ambientali energetiche industriali in un'ottica di sviluppo sostenibile;
- **creazione di un forum permanente** per le politiche industriali composto da rappresentanti delle istituzioni, associazioni di rappresentanza datoriale e dei lavoratori, mondo accademico, grandi imprese a partecipazione pubblica. Il gruppo dovrebbe fornire al Governo consulenza e competenze per costruire una visione comune sulle catene del valore chiave per l'Italia e facilitare accordi per portare avanti nuovi

investimenti congiunti in tali catene del valore chiave.

- **L'inserimento** all'interno del documento economico finanziario (DEF) di una sezione dedicata alle politiche industriali in cui vengano indicate missioni, risorse, obiettivi, target e stato di avanzamento dei progetti;

## 3.2 Rafforzamento fase di Attuazione e valutazione delle politiche pubbliche

La fase di attuazione ha storicamente rappresentato il principale fattore di debolezza del nostro sistema di politiche industriali e pertanto appare necessario investire su soggetti, competenze e strumenti che siano in grado di garantire la reale applicazione degli indirizzi di policy.

L'esperienza dei paesi più avanzati evidenzia come lo snodo cruciale sia rappresentato dalla qualificazione delle risorse umane che lavorano all'interno del perimetro pubblico composto da pubblica amministrazione e agenzie specializzate. Nel quadro di una rinnovata politica industriale un ruolo importante può essere svolto dalle aziende a partecipazione pubblica superando l'attuale frammentazione dei modelli di governance. Per rafforzare la fase di attuazione e valutazione delle politiche pubbliche le nostre proposte sono:

- **trasformazione di Invitalia spa in una agenzia per lo sviluppo sostenibile** finanziata a valere del bilancio pubblico e vigilata dal nuovo ministero per lo sviluppo sostenibile. L'agenzia, che dovrebbe operare in base alle direttive annuali del Ministro dello Sviluppo Sostenibile, dovrebbe avere la funzione di soggetto attuatore delle politiche pubbliche attraverso la gestione dei fondi pubblici dedicati alle diverse *mission* individuate, la sollecitazione del sistema privato alla partecipazione ai bandi pubblici, la promozione di nuovi strumenti finanziari di partenariato pubblico privato compresi lo sviluppo di social impact bond. L'agenzia dovrebbe rispondere al Governo dei risultati ottenuti attraverso la creazione di un meccanismo di milestone e target che misuri lo stato di avanzamento delle diverse *mission*;
- **rafforzamento del sistema di valutazione delle politiche pubbliche** attraverso la creazione di un nucleo di esperti indipendenti che annualmente relazioni a Governo e Parlamento sulla efficacia della spesa pubblica trasferita al sistema delle imprese;
- **creazione di una agenzia che coordini le partecipazioni pubbliche** sul modello della agenzia francese *Agence des participations de l'Etat* (APE) rafforzando indirizzo delle partecipate pubbliche e migliorando la governance. La mission dell'agenzia si articola in quattro obiettivi: promuovere i risultati economici delle imprese, la loro redditività e la loro valutazione a lungo termine. sostenere il ruolo di azionista di Stato informato negli organi

di governo societario; gestire il portafoglio di investimenti attraverso acquisizioni, fusioni o fusioni di azionisti; incoraggiare una remunerazione esemplare, e la responsabilità sociale e ambientale.

### 3.3 Revisione del sistema di incentivi pubblici

Il sistema di incentivi alle imprese è oggi composto da una pletora di micro-interventi la cui efficacia in termini di contributo allo sviluppo è fortemente critica. Sono oggi attive a livello centrale e regionale oltre 800 misure di agevolazioni con elevati livelli di sovrapposizione e scarsa chiarezza degli obiettivi che intendono perseguire. In questo contesto è assolutamente essenziale prevenire ad un riordino del sistema individuando pochi ma chiari principi chiave che devono guidare l'erogazione di risorse pubbliche verso il sistema produttivo.

Le nostre proposte è una riforma quadro del sistema di incentivazione legata a quattro principi:

- **selettività degli interventi:** il sistema di incentivazione pubblica va riorganizzato per missioni in cui siano chiaramente identificati intersezioni con gli strumenti europei di politica industriale (aiuti di stato, *IPCEI*, *Horizon Europe*), obiettivi, milestone e target da raggiungere;
- **condizionalità:** l'erogazione di risorse pubbliche, sia nella forma di agevolazione fiscale che nelle forme di *grant* o *loan*, deve essere condizionata all'impegno da parte delle imprese beneficiarie del rispetto di condizionalità orizzontali (valide per tutte le forme di incentivo) legate al rispetto dei contratti di lavoro, della condizioni di sicurezza del lavoro, del rispetto dei principi di parità di genere e di non discriminazione e verticali legati al comportamento specifico che si intende sostenere (di natura settoriale, territoriale o tecnologica);
- **sostenibilità:** introduzione del vincolo per le risorse pubbliche di sostenere progetti coerenti con la tassonomia europea sugli investimenti sostenibili e di valutazione delle DNSH;
- **compartecipazione dei finanziamenti pubblici** alla ricerca al rischio di impresa promuovendo l'utilizzo di modalità di rimborso progressivo delle risorse pubbliche investite (nelle forme tecniche delle royalties, del mantenimento della golden share dei diritti di proprietà industriale, dell'utilizzo di prestiti vincolati al reddito o al contenimento dei prezzi) laddove i progetti finanziati producano risultati positivi in termini di sviluppo di nuovi prodotti sul mercato.