Luchena G, Poliseno A, 'Innovazione tecnologica, modello sviluppista e aiuti di Stato' (2027) 1 EJPLT
DOI: https://doi.org/10.57230/EJPLT271GLAP
Corresponding author: G. Luchena. E-mail address: giovanni.luchena@uniba.it
Address: Piazza Umberto I, Bari (IT)

EJPLT
ISSN 2704-8012



Innovazione tecnologica, modello sviluppista e aiuti di Stato

Technological Innovation, Developmental Model and State aid

GIOVANNI LUCHENA
Professore ordinario di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ALESSANDRA POLISENO
PhD, Economia e finanza delle Amministrazioni pubbliche
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Abstract

Il saggio prende in esame la nuova stagione della programmazione europea ponendo in risalto l'aderenza delle politiche per incentivare lo sviluppo dell'innovazione tecnologica alla prospettiva teorica dello Stato sviluppista. Vengono messi in luce alcuni elementi che, alla luce dell'esperienza, possono essere accomunati alle dinamiche del Developmental State come, ad esempio, l'impulso al sostegno delle imprese e delle attività produttive in settori connessi allo sviluppo tecnologico.

The essay examines the new season of European economic programming, highlighting the adherence of the policies to encourage the development of technological innovation to the theoretical perspective of the developmental state. Some elements are highlighted that, in light of experience, can be associated with the dynamics of the Developmental State, such as, for example, the push to support businesses and productive activities in sectors related to technological development.

© The author(s) 2027, published by Suor Orsola Benincasa Università Editrice.
This contribution is licensed under a Creative Common Attribution 4.0 International Licence CC-BY-NC-ND, all the details on the license are available at:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Keywords: Developmental State; technological; innovation; State aid; industrial policy; European Union; economic planning

Summary: 1. La riscoperta dell'intervento pubblico nell'economia e il modello sviluppista. – 2. Innovazione tecnologica e flessibilizzazione degli aiuti di Stato. – 3. Lo Stato sviluppista tra programmazione economica e transizioni. – 4. Regolazione dell'innovazione e mission-oriented policies. – 5. Considerazioni conclusive.

1. La riscoperta dell'intervento pubblico nell'economia e il modello sviluppista.

Gli esiti dei cicli economici che hanno avuto luogo agli inizi del terzo millennio hanno determinato un cambiamento d'indirizzo nelle strategie programmatorie da parte sia degli Stati sia dell'Unione europea – in base alle rispettive competenze – che ha restituito nuova linfa, se non ingenerato una vera e propria metamorfosi[1], all'intervento pubblico nell'economia, benché non privo di (motivati) "ma"[2], permanendo limiti determinati dalle condizioni del mercato interno e globale[3]. A tratti invasivo, in altri momenti negletto, in altre fasi addirittura connotato quale freno allo sviluppo del mercato e della concorrenza, esso appare dotato di una "veste" rinnovata.

Quella attuale è una fase di riscoperta dell'intervento pubblico che, in realtà, può essere considerata come la sua rivalutazione in chiave sviluppista, secondo un *tipo* di Stato (una delle innumerevoli sue aggettivazioni) che non è nuovo del panorama politico-giuridico e che, alla luce di alcune caratteristiche, è stato anche riferito al periodo della ricostruzione post-bellica in Italia. Certo, i momenti storici delineano diverse modalità d'intervento nell'economia ma, potrebbe dirsi, in presenza di un minimo comune denominatore: forti investimenti in ricerca sviluppo e innovazione tecnologica[4] anche quale stimolo alla crescita endogena che, com'è noto, presuppone che lo sviluppo a lungo termine dipenda da fattori interni al sistema economico di un Paese fra cui, per l'appunto, l'innovazione e la R&D[5].

Al tempo presente, tale intervento è divenuto fondamentale per affrontare le sfide poste della rivoluzione tecnologica in un'ottica di posizionamento delle imprese europee in termini di competitività fra USA e Cina nei settori nei quali si registra un sensibile ritardo. Sotto questo angolo visuale, la regolazione europea può essere ritenuta *difensiva* nella misura in cui essa è chiamata a

[1] A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, 1, 63 ss.
[2] G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma…*, Bologna, 2024.
[3] S. CASSESE, I *rapporti tra Stato ed economia agli inizi del XXI secolo*, in *Giorn dir. amm.*, 2001, 1, 96 ss.
[4] M. PELLEGRINI, *Innovazione tecnologica e diritto dell'economia*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, suppl. al n. 4, 40 ss.; B. MARCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, E. CAVASINO, F. DONATI, F. MUNARI, *Innovazione tecnologica e poteri privati: quali politiche dell'Unione per essere competitivi?,* in *Riv. reg. merc.*, 2025, 2, 532 ss.
[5] C.F. MANSKY, *Economic Analysis of Social Interactions*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2000, Vol. 14, 3, 116.

rincorrere i ritmi di crescita dei Paesi che da tempo hanno investito nelle nuove tecnologie come, ad esempio, nel campo dell'intelligenza artificiale[6].

Da questo punto di osservazione, la regolazione avviene in uno scenario dinamico nel quale gli investimenti di lungo periodo divengono un elemento basico della ripresa economica, con l'obiettivo di abbandonare la logica del breve termine che ha caratterizzato gli anni dell'euforia iperliberista. La regolazione deve fare i conti con la rapidità con la quale corre lo sviluppo tecnologico soprattutto nei contesti ad espansione accelerata (cioè gli Stati sviluppisti) che perseguono l'obiettivo della trasformazione tecno-industriale quale means della politica economica[7], anche in funzione del progresso sociale[8]. Così, i pubblici poteri incrementano la regolazione nelle fasi di transizione e in quelle di emersione di nuove tecnologie che ingenerano fenomeni di creazione di nuovi mercati[9]. Una tale dinamica si rinviene nel caso dello sviluppo dell'IA, della problematica dell'estrazione e dello stoccaggio delle materie prime critiche[10], delle piattaforme, dei sistemi di comunicazione e dell'industria energetica. Come si diceva, in questi campi la regolazione interviene, prevalentemente, con strumenti difensivi dovuti anche alle contingenze economiche, talvolta cagionate da situazioni di crisi sistemica, altre volte per ragioni legate al fallimento di determinate politiche economiche o monetarie. Le ragioni che inducono il regolatore ad intervenire possono spaziare dalla necessità di un vuoto tecnologico (IA), per proteggere l'economia europea dinanzi allo sviluppo dell'industria energetica per la produzione di energie pulite di cui al regolamento (UE) 1747 del 2024[11], per ridurre i costi di produzione e di stoccaggio nel caso delle materie prime critiche (c.d. tecnologie strategiche come definite dall'art. 2 del regolamento (UE) n. 1252 del 2024, cioè le «tecnologie strumentali per le transizioni verde e digitale nonché per le applicazioni di difesa e aerospazio»)[12].

---

[6] G. LUCHENA, *Tecnologie, mercati e regolazione dell'economia: il caso dell'intelligenza artificiale*, in *Dialoghi di diritto dell'economia,* 2024.

[7] Y. TAGAGI, V. KANKOOCHAT, T. SONOBE*, Introduction: the Nexus of Developmental Policy and State Building*, in AA.VV., *Developmental State Building. The Politics of Emerging Economies,* a cura di Y. TAGAGI, V. KANKOOCHAT, T. SONOBEY, Singapore, 2019, 7.

[8] T. OKAZAKI, *Developmental State Evolving: Japan's Graduation from a Middle Income Country*, in AA.VV., *Developmental State Building. The Politics of Emerging Economies, op. cit.*, 22.

[9] F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 9 ss.

[10] Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020 ; Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1116 della Commissione, del 26 maggio 2026, recante l'elenco di prodotti, componenti e flussi di rifiuti considerati dotati di un pertinente potenziale di recupero delle materie prime critiche a norma del regolamento (UE) 2024/1252

[11] Regolamento (UE) 2024/1747 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che modifica i regolamenti (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione.

[12] Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. V. inoltre, i riferimenti nei Considerando n. 6, 8, 14, 16 e 42.

In tale contesto, gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica siano aumentati in modo esponenziale [13] – e afferenti a praticamente tutti i settori dell'economia – in ossequio ad una strategia che considera non soltanto gli aspetti, per così dire, eminentemente economici, ma anche quelli sociali alla luce del sempre più invocato principio della solidarietà europea. L'incidenza delle nuove tecnologie sui mercati induce ad intervenire sui quadri disciplinari propri del mercato interno, fra cui quello relativo agli incentivi economici alle imprese, strumento di significativo impatto attraverso il quale il decisore politico determina le politiche economiche per favorire lo sviluppo della concorrenza e per contrastare le economie dei mercati emergenti. Si determina, cioè, una regolazione materiale flessibilizzata per il tramite delle deroghe e della regolamentazione singolare autovincolante per la Commissione, ma anche attraverso la semplificazione determinata dalle esenzioni per categoria. Il dato normativo relativo alla disciplina di diritto originario si riscontra in tutti gli atti europei, anche quelli attraverso i quali si "coglie" la presenza di disposizioni apparentemente "aperturiste" in termini di controllo sostanziale. Il richiamo al rispetto dell'art. 107 del TFUE, infatti, viene richiamato in tutte le regolazioni che hanno una qualche incidenza sull'economia, come ad esempio nel c.d. dispositivo inerente alla programmazione europea[14], nel regolamento IA, nel regolamento sulle materie prime critiche e così via.

2. Innovazione tecnologica e flessibilizzazione degli aiuti di Stato.

L'impulso alla ricerca e all'innovazione tecnologica per il tramite degli aiuti alle imprese [15] trova il suo necessario aggancio alla disciplina europea che, com'è noto, prevede limiti e condizioni ai fini della concessione dei medesimi. In tale ambito disciplinare, tuttavia, la normativa prevede l'esenzione dalla notifica preventiva favorendo, in tal modo, la politica statale di incentivazione. Il che, peraltro, non ha favorito l'espansione degli investimenti nell'innovazione tecnologica proprio perché non sostenuta adeguatamente dallo Stato in particolare nelle aree a minore sviluppo. Invero, tali forme di aiuto orizzontali hanno sviluppato, almeno fino a qualche tempo fa, un'azione che ha permesso la concessione di un numero elevato di aiuti, ma di piccola o media entità, investimenti che non hanno favorito avanzamenti rilevanti in campo tecnologico ma che hanno consentito la parcellizzazione degli aiuti a molte imprese, per lo più piccole e medie.

La direzione indicata dalla più recente regolazione sposta il terreno di confronto sulle grandi imprese, nel senso di favorire investimenti volti a consentire il sostegno e il consolidamento di realtà economiche potenzialmente suscettive di contrastare i competitor che già occupano quote

[13] S. CAVALIERE, *Comunicazioni elettroniche, banda larga e mercato; profili ricostruttivi e recenti sviluppi*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2024, 1, 140 ss.
[14] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
[15] L. RODIO NICO, *La programmazione euro-statale degli interventi per la coesione digitale,* in *Riv. dir. banc.,* 2023, 4, 251 ss.

rilevanti di mercato utilizzando la deroga prevista dal TFUE e, segnatamente, l'art. 107, §3, lett. *c*). Difatti, l'innovazione tecnologica spinge all'adozione di un modello di sviluppo che ispira all'adattamento costante della regolazione impostata sulla flessibilizzazione degli aiuti di Stato[16] anche per stare al passo con le rapide trasformazioni in atto[17].

Si tratta, in definitiva, del riconoscimento dell'importanza degli aiuti alle imprese per sostenere i cambiamenti conseguenti ai processi innovativi che spziano dall'energia all'ambiente[18], dai trasporti[19] al digitale[20], dalla salute (come avviene, ad esempio, nel cado degli IPCEI)[21] alla ricerca scientifica[22].

Del resto, è la stessa Unione europea che eleva l'innovazione a strumento strategico per la competitività e lo sviluppo del mercato interno[23], anche al fine di ricercare strumenti che stimolino la crescita e garantiscano le condizioni di uno sviluppo equilibrato, per il tramite degli aiuti di Stato, per agevolare lo sviluppo di attività economiche in maniera tale da migliorare la tutela dell'ambiente e di stimolare progetti di attività nel settore dell'energia(neutralità climatica, adattamento ai cambiamenti climatici, uso efficiente delle risorse, efficienza energetica e principio «efficienza energetica al primo posto»[24], circolarità, azzeramento dell'inquinamento, ripristino della

---

[16] S. CAVALIERE, *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia,* Bari, 2025.

[17] G. LUCHENA, *Politiche di sostegno e recente tendenze della legislazione tra programmazione della politica industriale e criteri di compatibilità (banche, IPCEI, sviluppo economico, innovazione tecnologica, ricerca),* in *Rass. dir. econ.*, 2026, 1, 63 ss.

[18] Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022,* Comunicazione della Commissione, 2022/C 80/01, C/2022/481, GUUE C 80, 18 febbraio 2022. Sul tema, v. A. POLISENO, L. RODIO NICO, *Tutela ambientale e aiuti pubblici: spunti di riflessione,* in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2024, 1, 54 ss.; S. LANDINI, G. LUCHENA, *Hydrogen in energy scenarios: insurance coverage of related risk and incentives to enterprises to develop innovation. Economic Law framework and political aims*, in *Dir. merc. ass. finanz.*, 2025, 1, 13 ss.

[19] Regolamento (UE) 2026/562 della Commissione, del 16 marzo 2026, che dichiara compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale in applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C/2026/1646. V. G. CASO, *Trasporto terrestre e multimodale: i nuovi orientamenti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato e il regolamento di esenzione per categoria*, in *Dirittodeitrasporti.it*, 28 aprile 2026.

[20] L. RODIO NICO, *La programmazione euro-statale degli interventi per la coesione digitale*, in *Riv. di dir. banc.,* 2023, suppl. al 4, 251 ss.

[21] Commissione Europea, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di St*ato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, Comunicazione della Commissione, 2021/C 528/02, C/2021/8481, GUUE C 528, 30 dicembre 2021, spec. punti 13-26, sui criteri di ammissibilità, e punti 27-45, sui criteri di compatibilità, adottata ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE e applicabile dal 1° gennaio 2022.

[22] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, Comunicazione della Commissione, 2022/C 414/01, C/2022/7388, GUUE C 414, 28 ottobre 2022.

[23] C. GEIGER, B.J. JÜTTE, *Il diritto alla ricerca come garanzia di sostenibilità, innovazione e giustizia nel diritto d'autore dell'Unione europea,* in *Riv. it. inform. dir.*, 2023, 1, 17 ss.

[24] Il principio/obiettivo «Energy Efficiency First» («l'efficienza energetica al primo posto») costituisce l'esito di un percorso progressivamente consolidatosi nel diritto dell'Unione: già la dir. 2012/27/UE aveva collocato l'efficienza energetica al centro della politica europea di riduzione dei consumi; il principio ha poi ricevuto una specifica definizione normativa nell'art. 2, punto 18, del reg. (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima ed è stato ulteriormente precisato, sul piano applicativo, dalla racc. (UE) 2021/1749 della

biodiversità e accompagnamento della transizione verde[25]). Non a caso, la creazione di uno Spazio europeo per la ricerca e l'innovazione (art. 179,§1, TFUE) si colloca perfettamente entro questo orizzonte considerato l'obiettivo del 3% del PIL per ricerca e sviluppo da realizzarsi grazie al fondo Orizzonte Europa, il programma quadro per rafforzare la base scientifica e tecnologica e contribuire allo sviluppo sostenibile e alla crescita e alla competitività delle imprese.

Come si diceva, però, la logica europea resta fondamentalmente la medesima: infatti, gli aiuti devono agevolare lo sviluppo delle attività economiche e non contrastare con l'interesse comune, incoraggiando gli investimenti che, in assenza dell'aiuto, non sarebbero stati attivati e, soprattutto, che gli effetti sulla concorrenza siano ridotti al minimo[26].

La flessibilizzazione della disciplina degli aiuti di Stato assume un contenuto più preciso se osservata sul terreno dei parametri attraverso i quali la Commissione procede alla valutazione di compatibilità. Il dato che emerge dalle più recenti discipline settoriali non consiste, infatti, nella mera sostituzione delle condizioni poste dal Trattato con una generale propensione all'ammissione del sostegno pubblico, quanto nella loro progressiva differenziazione in relazione alla finalità dell'intervento, alla natura dell'attività economica interessata e alle caratteristiche dell'investimento. L'art. 107, par. 3, TFUE continua così a costituire il riferimento entro il quale la maggiore articolazione delle politiche europee viene tradotta in criteri di valutazione capaci di adattare il controllo alle specificità dell'attività sostenuta.

Sotto questo profilo, la Disciplina in materia di ricerca, sviluppo e innovazione[27], la Disciplina in materia di clima, ambiente ed energia[28] (CEEAG), la Comunicazione relativa agli importanti progetti di comune interesse europeo[29] (IPCEI) e, più recentemente, il quadro delineato dal CISAF[30], pur essendo riferiti a finalità differenti e, nel caso degli IPCEI, trovando

---

Commissione, del 28 settembre 2021, sull'efficienza energetica al primo posto: dai principi alla pratica. La successiva dir. (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica ne ha rafforzato la portata, dedicandovi espressamente l'art. 3 e imponendo la considerazione delle soluzioni di efficienza energetica nelle decisioni strategiche, di pianificazione e relative ai grandi investimenti. Il percorso è stato completato dalla racc. (UE) 2024/2143 della Commissione, del 29 luglio 2024, recante gli orientamenti per l'interpretazione e l'attuazione dell'art. 3 della dir. (UE) 2023/1791. Cfr. anche considerando 15-18 della medesima direttiva.

[25] Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022,* cit., punto 1.

[26] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 3 e 4 dell'Introduzione.

[27] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit.

[28] Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022,* cit.

[29] Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit.

[30] Commissione Europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, Comunicazione della Commissione, C/2025/3602, GU C, 4 luglio 2025.
Sull'argomento, A. POLISENO, *Il Clean Industrial Deal tra politica industriale, transizione ecologica e disciplina degli di Stato*, in *Il diritto amministrativo di fronte all'integrazione europea,* a cura di R. MANFRELLOTTI, *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2025, 2, 289 ss.

fondamento nella diversa previsione dell'art. 107, par. 3, lett. *b)*, TFUE[31], presentano alcuni passaggi valutativi suscettibili di essere ricondotti a una struttura comune.

Ciò che muta non è tanto la funzione del controllo quanto il grado nel quale le condizioni della compatibilità devono essere dimostrate con riferimento al singolo intervento oppure risultano già incorporate nella preventiva individuazione, da parte della Commissione, delle attività e degli investimenti suscettibili di sostegno. Diventa decisiva l'incidenza dell'intervento pubblico sulla condotta dell'impresa che beneficia del contributo, considerato che, come da prassi consolidata, esso deve produrre un effetto di incentivazione rispetto alla situazione che si sarebbe determinata in assenza dell'assistenza economica assegnata. Il vaglio di compatibilità è, dunque, di natura sostanziale perché, per l'appunto, viene verificata la differenza tra il comportamento dell'operatore economico nella situazione assistita e quello che potrebbe essere ragionevolmente prevedibile in uno scenario provo del sostegno. Tale differenza può riguardare la stessa realizzazione dell'investimento oppure le sue dimensioni, la tempistica, le modalità di esecuzione o, ove ricorra il caso, la localizzazione. In tale scenario l'effetto di incentivazione assume la funzione di stabilire il collegamento causale tra la risorsa pubblica impiegata e la variazione della condotta economica che ne giustifica l'utilizzazione[32].

Il ricorso alla situazione che si sarebbe prodotta in assenza dell'aiuto costituisce il parametro rispetto al quale verificare il carattere dell'intervento[33] e, nelle discipline nelle quali il controllo economico assume maggiore intensità, anche la dimensione del sostegno necessaria a determinare il comportamento perseguito[34]. La verifica controfattuale non presenta, tuttavia, una

[31] Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punto 7 e 11.

[32] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 41-45; Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 26-27; Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 30-31; Commissione Europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punto 18.

[33] Sul ricorso alla situazione controfattuale quale parametro per accertare il carattere aggiuntivo dell'intervento, v. Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., spec. punti 46-47 e 52; Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punto 28, che riconduce la verifica dell'effetto di incentivazione al confronto tra la situazione determinata dall'aiuto e quella che si sarebbe ragionevolmente realizzata in sua assenza; Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punto 37, lett. a), che richiedono di raffrontare il risultato e il livello dell'attività previsti in presenza e in assenza dell'aiuto; Commissione Europea *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punti 18-19.

[34] Quanto all'impiego del controfattuale ai fini della determinazione dell'importo dell'aiuto, v. Commissione europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 92-95; Commissione europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 47-48; Commissione europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 31-34; Commissione europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punto 29.

configurazione uniforme nei diversi regimi considerati: ciò che rimane costante è la sua funzione di impedire che la compatibilità possa essere desunta dalla sola rilevanza dell'obiettivo cui la misura è preordinata, richiedendo, invece, che sia dimostrabile il nesso tra l'impiego delle risorse pubbliche e il cambiamento del comportamento del beneficiario (change in behaviour) determinato dall'aiuto [35] . L'effetto di incentivazione assume, dunque, una precisa dimensione causale: non è sufficiente constatare che, in presenza del sostegno, il beneficiario tenga un comportamento diverso, ma occorre verificare che tale cambiamento sia riconducibile direttamente all'intervento pubblico e che, in assenza di quest'ultimo, l'attività non sarebbe stata realizzata, ovvero sarebbe stata intrapresa in misura, con modalità o secondo una tempistica differenti.

A tale verifica si collega quella relativa alla necessità dell'intervento legata a un fallimento del mercato che non assume, in ogni caso, un contenuto omogeneo. Nella Disciplina RSI [36] e nelle CEEAG [37] esso viene utilizzato per individuare le condizioni nelle quali il funzionamento spontaneo del mercato non conduce al livello di attività o di investimento perseguito; nella disciplina degli IPCEI [38] la valutazione comprende anche fallimenti sistemici e sfide di carattere sociale (oltre che lo sviluppo della ricerca scientifica); nei quadri maggiormente connessi agli obiettivi della politica industriale, invece, una parte dell'accertamento viene anticipata attraverso l'individuazione, da parte della Commissione, delle categorie di investimento e delle condizioni nelle quali il sostegno può ritenersi giustificato [39]. Non vi è, dunque, una nozione invariabile di fallimento del mercato applicabile a tutti i regimi, mentre permane l'esigenza di verificare che il risultato perseguito dall'intervento non sarebbe raggiunto, o non lo sarebbe alle medesime condizioni, attraverso il comportamento autonomo degli operatori economici.

La necessità dell'intervento non esaurisce, peraltro, il controllo, poiché lo scrutinio deve riguardare anche l'adeguatezza dello strumento prescelto in quanto, la misura deve risultare coerente con la situazione che intende affrontare e la sua utilizzazione deve essere valutata anche rispetto alla possibilità di conseguire il medesimo risultato mediante strumenti alternativi

---

[35] Sul change in behaviour quale elemento dell'effetto di incentivazione, v. Commissione europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit. punti 28, ove l'effetto di incentivazione è ricondotto al cambiamento del comportamento del beneficiario determinato dall'aiuto e verificato mediante il confronto con lo scenario controfattuale in assenza del sostegno; Commissione europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit,, punto 37, lett. a), " Il cambiamento di comportamento deve essere individuato raffrontando il risultato e il livello di attività previsti in presenza e in assenza di aiuti. La differenza tra le due ipotesi dimostra l'impatto della misura di aiuto e ne illustra l'effetto di incentivazione.

[36] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 55-68, spec. punti 57 e 59-68;

[37]Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 34-38;

[38] Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 15 e 29-30;

[39] Commissione Europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punti 17-21 e condizioni specifiche delle sezioni applicabili.

caratterizzati da una minore capacità distorsiva [40]. È proprio sul piano dell'adeguatezza che diviene percepibile una delle trasformazioni che caratterizzano le discipline più recenti: la verifica, tradizionalmente riferita alle caratteristiche della singola misura, può risultare parzialmente anticipata quando la Commissione abbia già individuato categorie di interventi rispetto alle quali la conformità dello strumento agli obiettivi perseguiti è incorporata nella disciplina applicabile

Una volta accertato che l'intervento sia necessario e idoneo a modificare il comportamento del beneficiario, resta da determinare la quantità di risorse pubbliche; quindi, si passa da una dimensione qualitativa a un controllo quantitativo espresso dal principio di proporzionalità che completa, per così dire, il giudizio causale: l'effetto di incentivazione dimostra l'incidenza dell'aiuto sul comportamento dell'impresa beneficiaria e il controllo sull'importo impedisce che la misura non ecceda quanto strettamente necessario per produrre l'effetto perseguito[41].

Va sottolineato, a questo punto, come la qualificazione strategica dell'attività sostenuta, così come la sua riconducibilità agli obiettivi climatici, energetici, tecnologici o industriali dell'Unione, non elimini la valutazione degli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi. Il giudizio di compatibilità continua a richiedere un raffronto tra gli effetti positivi associati allo sviluppo dell'attività economica e le alterazioni delle condizioni concorrenziali prodotte dall'intervento. La crescente rilevanza delle finalità perseguite dalle politiche dell'Unione modifica, dunque, i termini nei quali tale bilanciamento viene effettuato, senza far venir meno la necessità di verificare che il vantaggio selettivo accordato non produca effetti incompatibili con il mercato interno[42].

È su questo terreno che le differenti discipline mostrano il tratto maggiormente significativo della loro evoluzione. La questione non riguarda soltanto l'ampliamento delle finalità per le quali l'intervento pubblico può essere ammesso, ma il progressivo spostamento del controllo lungo l'asse che collega la valutazione individualizzata della misura alla preventiva

---

[40] Sull'adeguatezza dell'aiuto e dello strumento prescelto, v. Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 69-75; Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 39-46 e, per le misure di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, punto 93; Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 40-42.

[41] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 76-81 e 92-95; Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 47-57; Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 30-36; Commissione Europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punto 29 e condizioni quantitative previste nelle sezioni applicabili.

[42] Commissione Europea, *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, cit., punti 106-145, spec. punti 143-145; Commissione Europea, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022*, cit., punti 63-76; Commissione Europea, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, cit., punti 28 e 42-43; Commissione Europea, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, cit., punti 35-37.

determinazione delle condizioni alle quali determinate categorie di interventi possono accedere al sostegno. La disciplina può essere letta, pertanto, come una diversa distribuzione dell'accertamento di compatibilità tra il momento nel quale la Commissione definisce il quadro applicabile e quello nel quale viene esaminato il concreto intervento pubblico.

La Disciplina RSI conserva, sotto questo profilo, una più marcata centralità dell'analisi economica riferita al singolo progetto e alla situazione che si sarebbe determinata in assenza dell'intervento pubblico; la CEEAG modula la medesima struttura in funzione delle caratteristiche degli investimenti climatici, ambientali ed energetici, prevedendo per alcune categorie di intervento forme di semplificazione o presunzioni connesse alla natura dell'investimento; la Comunicazione IPCEI, dal canto suo, anticipa una parte rilevante della valutazione attraverso la qualificazione dell'importante progetto di comune interesse europeo e la verifica del contributo che esso è chiamato ad apportare agli obiettivi dell'Unione; il CISAF, infine, accentua ulteriormente il ricorso alla predeterminazione, individuando attività, tecnologie, investimenti, soglie e condizioni entro le quali l'intervento pubblico può essere ricondotto al quadro di compatibilità.

La diversa configurazione di questi regimi non esprime, quindi, una pluralità di criteri privi di connessione, ma differenti modalità di organizzazione del medesimo problema giuridico: stabilire quando l'impiego selettivo di risorse pubbliche produca un risultato aggiuntivo rispetto al mercato, sia necessario e adeguato rispetto all'obiettivo perseguito, rimanga contenuto entro la misura indispensabile a determinarlo e non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. La linea di differenziazione passa, piuttosto, attraverso il rapporto tra ciò che deve essere dimostrato con riferimento al singolo aiuto e ciò che la Commissione ha già valutato nel momento in cui ha definito le condizioni generali di accesso al regime di compatibilità. In questa diversa collocazione del momento valutativo può essere individuato uno dei principali caratteri dell'evoluzione recente della disciplina: al controllo interamente costruito sul caso concreto si affiancano forme nelle quali una parte crescente della valutazione viene anticipata nella regolazione dell'intervento, senza che venga meno la verifica della sua riconducibilità alle condizioni poste dal diritto dell'Unione.

Sta di fatto che tali aiuti trasversali sono oggi fortemente sostenuti dalla Commissione e dagli Stati in un processo di cooperazione attiva mai registrato in precedenza. Ecco perché si è affacciata nuovamente l'idea che il modello dello Stato sviluppista stia (ri)percorrendo strade note alla teoria economica e giuridica ma che non sono state percorse in passato in ragione dell'adesione al pensiero mainstream.

Oggi, forse, il modello sviluppista merita di essere riconsiderato quale modello che non abdica rispetto alle regole in materia di concorrenza ma che combina tali "esigenze" con quelle dello sviluppo economico e della tutela ambientale[43].

[43] S. LANDINI, *Energie rinnovabili e sostenibilità ambientale*, in AA.VV., *Manuale di diritto civile dell'ambiente,* a cura di M. PENNASILICO, Napoli, 2014, 127 ss.; G. LUCHENA, *Sviluppo economico sostenibile e tutela dell'ambiente*, in *Dir. merc. ass. finanz.*, 2024, 2, 281 ss.; L. RODIO NICO, *Lo Stato*

3. Lo Stato sviluppista tra programmazione economica e transizioni.

Gli Stati sviluppisti, storicamente, si caratterizzano per un ruolo attivo dell'ente pubblico nell'orientare le dinamiche economiche (nella prospettiva politica essi rappresentano un modello in opposizione alla teoria dell'ordine neoliberale globale[44]), non limitandosi a una funzione di mera regolazione del mercato, ma intervenendo direttamente nella programmazione [45] e nella promozione dello sviluppo economico. Non necessariamente un conflitto tra due modelli contrapposti (pianificazione e liberismo) ma una soluzione, per dir così, interna al modello capitalista[46].

Tale approccio si manifesta sotto nuove forme, adattandosi alle sfide emergenti legate alla transizione plurima che pervade il corso della storia. La crisi climatica, la necessità di riconvertire il sistema produttivo verso modelli sostenibili, il processo della digitalizzazione, l'emergenza energetica, l'uso delle materie prime critiche, e così via, richiedono un intervento pubblico strutturato, capace di indirizzare le risorse le energie rinnovabili, la mobilità sostenibile, la digitalizzazione, e così via.

Non si tratta più soltanto di stimolare la crescita economica in senso tradizionale, ma di ripensare i paradigmi stessi dello sviluppo, orientandoli verso una maggiore resilienza ambientale e sociale. L'attività di programmazione tipica di tale modello si sostanzia in una regolazione adattiva ai rapidi mutamenti in corso. Il che, ad esempio, avviene proprio per il tramite della flessibilizzazione delle politiche (caratteristica tipica del modello sviluppista[47]) e al ruolo che lo Stato svolge nell'ambito delle politiche per lo sviluppo[48].

Ciò implica non solo un rafforzamento della governance economica a livello nazionale e sovranazionale, ma anche una più stretta collaborazione tra pubblico e privato. Lo si vede nelle forme di incentivazione previste per i grandi progetti comuni di interesse europeo *ex* art. 107, 3, lett. b), TFUE che coniugano perfettamente l'obiettivo definibile a conformazione triangolare rappresentato dal supporto alla ricerca scientifica e tecnologica di interesse generale, dalla costruzione di modello di cooperazione attiva tra soggetti pubblici e privati e dalla compatibilità con il regime concorrenziale.

Le politiche industriali contemporanee, dunque, non possono prescindere dal coinvolgimento attivo delle imprese e delle istituzioni, le quali devono

---

(Eco)Sviluppista nella transizione ecologica: "vecchi" modelli di sviluppo per sfide future, in *Riv. di dir. banc.,* 2025, suppl. al n. 4, 261 ss.

[44] H. RADICE, *The Developmental State under Global Neoliberalism*, in *Third World Quarterly*, 2008, Vol. 29, 6, 1153 ss.

[45] F. GABRIELE, *…Ma chi sostiene la sostenibilità?,* in AA.VV., *Sostenibilità Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, a cura di A. ANTONUCCI, S. CAVALIERE, A. DAVOLA, G. LUCHENA, Bari, 2025, 107 ss.; R. MANFRELLOTTI, *La tutela della concorrenza come attività di programmazione economica ex art. 41, co. III cost., ivi*, 107 ss.; S. CAVALIERE, *Finalità ambientali e imprese sostenibili*, ivi, 161 ss.; S. AMOROSINO, *Politica ed amministrazione per il Mezzogiorno,* in *Rass dir. econ.*, 2026,1, 1 ss.

[46] C. JOHNSON, *The Developmental State: Odyssey of a Concept,* in AA.VV., *The Developmental State*, a cura di M. WOO-CUMINGS, Ithaca, 1999, 32 ss.

[47] E. PERÉZ CALDENTEY, *The concept and evolution of Developmental State,* in *International Journal of Political Economy,* 2009, Vol. 37, 3, 29.

[48] L. BURRONI, *Stato, politiche per lo sviluppo e produttività*, in *Polis*, 2020, 2, 227 ss.

essere incentivate a investire in innovazione tecnologica e sostenibilità (anche sociale)[49] attraverso meccanismi di sostegno pubblico e incentivi fiscali[50].

In questa prospettiva, l'Unione Europea rappresenta un laboratorio particolarmente interessante, soprattutto constatando l'approccio degli ultimi anni, in cui il modello dello Stato sviluppista si declina attraverso strumenti di programmazione come il Green Deal europeo[51], il Next Generation EU, l'ormai pluriennale strumento dei fondi strutturali, il React-EU[52], il Fondo per una Transizione Giusta[53], altre iniziative che vedono l'ente sovranazionale sempre più "protagonista", per così dire, in campo economico[54]. Viene in evidenza, peraltro, come l'intelaiatura dell'Unione europea e, soprattutto, la sua costituzione economica materiale siano perfettamente in linea con la ricordata prospettiva che fa riferimento allo sviluppo dell'economia di lungo periodo in una dinamica socio-ambientale compatibile con le disposizioni pertinenti riguardanti la tutela del mercato e in libera concorrenza. Una "lettura" non irragionevole permette di considerare l'art. 3, TUE, quale base giuridica di quello che si è definito "sviluppismo europeo". L'attuazione del modello dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva, come indicato dal citato art. 3, TUE, designa la visuale egli orizzonti di una dimensione regolatoria volta a "governare" i processi e le dinamiche economiche, in un recupero, ora non solo potenziale ma tendenzialmente concreto, dell'intervento pubblico nell'economia indirizzato verso un embrione di politica industriale che vede gli organi dell'Unione europea, e massimamente la Commissione, impegnati a sostenere lo sviluppo ma con l'ovvia differenziazione nell'utilizzo degli

---

[49] Sull'argomento v. AA. VV., *Innovazione tecnologica e sostenibilità. Verso un approccio integrato delle scienze sociali e giuridiche*, a cura di M. DELFINO, P. DE VITO, A. ZACCARIA, *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 19, Napoli, 2025.

[50] «Alla luce delle esternalità positive legate all'attività innovativa, l'intervento pubblico mira a contrastare i fallimenti del mercato derivanti dalle difficoltà nell'appropriarsi dei rendimenti della conoscenza, dalle asimmetrie informative e dai deficit di finanziamento. Il sostegno pubblico alla spesa privata si avvale generalmente di sussidi diretti e incentivi fiscali. I sussidi diretti consentono una selezione puntuale di tecnologie di rilevanza strategica o per le quali le esternalità positive sono più significative. Sebbene efficaci, essi presentano criticità legate alla necessità di selezionare i progetti e alla lentezza delle procedure. Gli incentivi fiscali possono essere rivolti agli investimenti o alle imprese innovative. Tra gli incentivi agli investimenti in R&S, si distinguono inoltre due famiglie di strumenti, a seconda che agiscano sui costi o sui rendimenti. Rispetto ai sussidi, gli incentivi fiscali tendono a essere più tempestivi e con minori costi amministrativi; di contro, hanno portata più ampia, che potrebbe limitare la generosità del supporto al singolo operatore, e sono meno mirati. Infine, tali strumenti possono dare luogo a fenomeni di elusione fiscale; frodi possono verificarsi sia per i sussidi che per i crediti fiscali»: così AA.VV., *Innovazione e politiche di sostegno pubblico: un'analisi comparata*, in *Questioni di economia e finanza (Occasional Papers Banca d'Italia)*, n. 898, Roma, 2024, 5.

[51] S. CAVALIERE, *Il Green Deal europeo al tempo delle crisi*, in *Riv. trim. dir. econom.,* 2022, suppl. al n. 4, 526 ss.

[52] Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

[53] Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

[54] A. SANDULLI, *Economic planning and administrative transformations in the NGEU and NRPP: a paradigm shift,* in *Italian Journal of Public Law*, 2022, Vol. 14, 3 ss.

strumenti disponibili fra i quali vanno espunte le politiche fiscali e quelle a tutela delle collettività (diritti sociali), la cui competenza è, com'è noto, riservata agli Stati. Le deroghe previste dal diritto originario europeo rispondono all'esigenza di sostenere lo sviluppo economico, sociale e territoriale, ora "integrato", per così dire, da una maggiore sensibilità verso il "verde[55] e verso l'economia digitalizzata.

Ad onor del vero, deve essere appuntato che l'adozione del modello sviluppista non è riconosciuto da tutti come l'optimum dal punto di vista delle modalità dell'intervento nell'economia. In primo luogo, se ne critica la potenziale incidenza negativa sui conti pubblici a causa dell'uso, spesso massivo, di risorse statali; in secondo luogo, viene posto in luce come sussiste una difficoltà a mantenere saldo l'equilibrio tra intervento statale in campo economico e concorrenza. Questi aspetti sono oggetto di confutazione da parte degli antisviluppisti che, fondamentalmente, valutano in modo negativo il ritorno ad un approccio di tipo keynesiano, ritenuto foriero di maggiore debito pubblico e di riduzione della competitività considerando come una politica interventista possa favorire gli investimenti soltanto in presenza di sussidi economici a favore delle imprese. Per questo, il successo di un approccio sviluppista dipende in larga misura dalla qualità delle istituzioni e dalla capacità di formulare politiche coerenti e di lungo respiro, evitando interventi frammentari o guidati da logiche di breve termine e puro e semplice assistenzialismo economico. D'altro canto, come evidenzia ad esempio il Rapporto Draghi, l'interesse, se non la necessità, di "riscoprire" forme di intervento pubblico con prospettive di sviluppo di lungo periodo (il cosiddetto "debito buono") risponde all'esigenza di affrontare le sfide globali del nostro tempo – crescenti disuguaglianze, effetti prodotti dal cambiamento climatico, contrazione degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica, ecc. – che non possono essere affrontate esclusivamente con strumenti di mercato. L'intervento pubblico, diretto e indiretto, se ben calibrato in termini di impulso allo sviluppo dell'innovazione e orientato alla sostenibilità, può rappresentare un sicuro volano di ricchezza per le collettività che coniughi crescita, equità e tutela ambientale. La visuale sviluppista, in definitiva, favorisce il ritorno della programmazione macroeconomica [56] nel campo dell'innovazione (tecnologica, energetica, ambientale, ecc.) senza "tradire", per così dire, i canoni dell'economia di mercato posizionandosi tra le esperienze di più significativo impatto in molti Paesi. Questo paradigma, infatti, sviluppatosi in Giappone (con significative applicazioni anche in altre realtà come l'America Latina e in alcuni Paesi europei almeno fino agli anni Sessanta e Settanta) a partire dal secondo dopoguerra [57], considerato quale migliore esempio di

[55] Come è stato sottolineato, «è la transizione al "verde" ad offrire una grande opportunità nell'individuare forme d'intervento finalizzate ad uno sviluppo sostenibile nella prospettiva ambientale»: così, F. CAPRIGLIONE, *Sostenibilità mercato ambiente. Una riflessione introduttiva*, in AA.VV., *Sostenibilità Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione, op. cit.*,15.

[56] S. AMOROSINO, *Note sulle regolazioni nelle transizioni economiche*, in *Riv. reg. merc.*, 2022, 1, 198 ss.

[57] E. PERÉZ CALDENTEY, *op. cit.*, 27; K. YOKOYAMA, S.L. BIRCHLEY, *Transnational Entrepreneurship in South East Asia. Japanese Self-Initiated Expatriate Entrepreneurs,* Singapore, 2020; A.K. BAGCI, *The Past and the Future of the Developmental State,* in *Journal of World-Systems Research*, 2000, Vol. 6, 2, 398 ss.

«*state-guided market system involving close collaboration between the state and big business and the private sector more generally in pursuit of developmental goals*»[58], è stato poi adattato e adottato in altri contesti, in particolare nei Paesi dell'Asia orientale[59] come la Corea del Sud, Taiwan e Singapore[60], dove ha favorito una crescita economica sostenuta attraverso strategie di industrializzazione guidata dallo Stato. Non a caso, negli ultimi anni, numerosi governi hanno adottato strategie di politica industriale[61] volte a incentivare la ricerca e lo sviluppo in ambiti chiave come le energie rinnovabili, l'intelligenza artificiale e l'economia circolare. Basti pensare, a titolo di esempio, alla istituzione del fondo per la crescita sostenibile per la ricerca e lo sviluppo e l'economia circolare (gestito da Invitalia) o il fondo rotativo per il Green New Deal, agli incentivi regionali o ai fondi europei come Horizon Europeo Life. Si tratta di una pluralità di interventi convergenti dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, coerenti con le disposizioni in tema di flessibilizzazione della disciplina degli aiuti di Stato e fortemente proattivi a sostegno delle transizioni. È evidentemente un approccio con il quale le istituzioni assumono la guida dello sviluppo economico e pianificando la crescita a lungo termine, indirizzando le risorse pubbliche e private verso settori ritenuti chiave nel processo transizionale. Un esempio tipico di come la versione sviluppista europea coniughi perfettamente la richiamata esigenza di intervento pubblico nell'economia con la crescita sostenibile, inclusiva e improntata alla tutela delle generazioni presenti e future[62].

4. Regolazione dell'innovazione e le mission-oriented policies.

Il rinnovato interesse per l'approccio sviluppista, nonostante se ne decretasse la fine[63], si inserisce, dunque, in un più ampio dibattito sulla ridefinizione del rapporto tra Stato e mercato[64]. La riduzione al massimo dell'intervento statale nell'economia affermatasi fino agli anni Duemila conosce una controtendenza a seguito della crisi finanziaria, consolidatasi con l'esplosione dell'emergenza pandemica a seguito della quale, com'è noto, sono stati previsti interventi dapprima ripristinatori, e successivamente programmatori con i quali si inteso incidere sugli aspetti economici e sociali

[58] T. SHIRAISHI, *The Asian Path of Economic Development: Intra-Regional Trade, Industrialization and the Developmental State*, in AA.VV., *Emerging States and Economies. Their Origins, Drivers and Challenges Ahead*, a cura di T. SHIRAISHI, T. SONOBE, Singapore, 2019, 14.
[59] R. GRABOWSKY, *The successful developmental State: Where does it come from?,* in *World Development*, 1994, Vol. 22, 3, 413 ss.
[60] J.N. SINGH, JS. OVADIA, *The theory and practice of building developmental States in Global South*, in *Third World Quarterly*, 2018, Vol. 39, 6, 1033 ss.
[61] M. MOSCHELLA, *L'Europa e il ritorno della politica industriale*, in *Stato e mercato*, 2025, 2, 253 ss.
[62] R. DICKMANN, *L'art. 3 del Trattato sull'Unione e la politica economica europea*, in *Federalismi.it,* 2013, 11.
[63] AA.VV., *The end of the developmental State?,* a cura di M. WILLIAMS, New York, 2014.
[64] B. CELATI, *Stato e mercato nella disciplina giuridica del "governo dell'economia sostenibile",* in *Amministrazione in cammino*, 2021; G. CONTE, S. SANTANGELO, *Ripensare la relazione tra Stato e mercato nell'era post-globalizzazione,* in *Harvard Business Review*, 2024.

susseguenti agli effetti di tale crisi [65]. Tale tendenza si è resa ancora più "necessaria" a causa dei nuovi assetti geopolitici globali[66] che hanno reso più evidente, ove ve ne fosse bisogno, la prospettiva di politiche industriali in grado di restituire all'Europa autonomia strategica e leadership tecnologica [67], obiettivi sempre più apertamente dichiarati quale linea di indirizzo europeo. Tale visione, di un orizzonte temporale assai ampio, pone la questione fondamentale del ruolo del diritto quale strumento di regolazione necessario al fine di orientare i processi: basti pensare alla già ricordata esigenza di porre standard elevati di tutela ambientale e di impostare una regolazione per incentivi "tarata", per così dire, sullo sviluppo di tecnologie sostenibili[68].

In questo contesto, può rilevarsi anche una forma di evoluzione del modello sviluppista rispetto alle esperienze storiche del XX secolo considerato che il quadro regolatorio europeo è fortemente orientato verso l'economia di mercato rendendo più complesso il tentativo di conciliazione tra Stato e mercato. Non si tratta più soltanto di sostenere la crescita economica mediante il finanziamento di settori produttivi strategici (il che può essere considerato un processo avviato), ma di costruire un modello di sviluppo capace di rispondere alle nuove esigenze di sostenibilità ambientale[69], equità sociale e trasformazione digitale (quale «trasformazione sistemica che investe ogni aspetto della società e dell'economia»[70]).

Il caso del Green Deal europeo ne è un chiaro esempio: l'Unione Europea sta cercando di applicare una strategia di sviluppo guidata dallo Stato per orientare gli investimenti privati e pubblici verso un'economia a impatto climatico zero

---

[65] N. RANGONE, *Concorrenza e regolazione alla luce del principio di residualità, in un mondo che cambia*, in *CERIDAP,* 2023, 2, 190 ss.

[66] Come emerge anche dal c.d. Rapporto Draghi, *Il futuro della competitività europea – Parte A – Una strategia di competitività per l'Europa,* settembre 2024, che individua nel divario tecnologico la prima area di intervento per sviluppare la competitività. In particolare, si pone in evidenza come «l'Europa deve riorientare profondamente i suoi sforzi collettivi per colmare il divario di innovazione». Inoltre, le imprese europee non riescono a «tradurre l'innovazione in commercializzazione e le aziende innovative che vogliono crescere in Europa sono ostacolate in ogni fase da normative incoerenti e restrittive» (p. 2). Il problema si può superare soltanto con maggiori investimenti, «Nell'UE, i governi spendono complessivamente un importo simile a quello degli Stati Uniti per la R&I in percentuale del PIL, ma solo un decimo della spesa avviene a livello europeo, nonostante le ampie ricadute degli investimenti pubblici nella R&I sul settore privato. L'UE ha un importante programma per la R&I - Horizon Europe - con un budget di quasi 100 miliardi di euro. Ma è distribuito su troppi campi e l'accesso è eccessivamente complesso e burocratico. Inoltre, non è sufficientemente focalizzato sull'innovazione dirompente». (p. 28).

[67] F. ANDREATTA, *Autonomia strategica e politica industriale in un ordine geopolitico frammentato: le ragioni di una risposta europea,* in *Stato e mercato*, 2025, 2, 253 ss.

[68] K.D. MAELA, H.E. ZITHA, E. MAEMU, *Developmental State as a Catalist for Sustainable Development: Praxis of Local Government*, in *Journal of Public Administration and Development Alternatives*, 2024, Vol. 9, 1.

[69] G. PERLINGERI, "*Sostenibilità", ordinamento giuridico e "retorica dei diritti". A margine di un recente libro,* in *Foro Napoletano*, 2020, 101 ss.; A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e Green new deal*, in *Federalismi.it,* 2020, 10; M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità",* in AA.VV., *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, a cura di A.F. URICCHIO, G. SELICATO, Bari, 2022, 31 ss.; G. MARCHETTI, *Ambiente e sostenibilità: verso un nuovo modello di sviluppo economico e sociale*, in AA.VV., *La Costituzione al tempo delle transizioni*, a cura di A. PAPA, A. PEREZ MIRAS, S. ROMBOLI, G. PALOMBINO, D. MESSINA, 2026, Vol. 1, Napoli, 417 ss.

[70] Così A. DAVOLA, *La digitalizzazione dei mercati e le sue implicazioni per la tutela dell'utente*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review,* 2024, 2, 22.

entro il 2050, attraverso un mix di regolamentazione, incentivi economici e finanziamenti per la ricerca e l'innovazione. In definitiva, la riscoperta della visuale sviluppista e della programmazione economica riflette la consapevolezza che le sfide del XXI secolo richiedono strategie di lungo periodo e un intervento pubblico proattivo. L'attuazione di tale modello, rilevabile anche nelle esperienze passate di un Paese iperliberista come gli Stati Uniti d'America [71], viene realizzata sotto forma di investimenti pubblici (governo federale) nei settori ad alto impatto tecnologico, un approccio che dimostra come l'attività statale in campo economico, intesa come programmazione e orientamento dello sviluppo dell'economia, non sia qualcosa di avulso dallo svolgimento di funzioni in capo allo Stato, ma anzi rappresenti un compito imprescindibile per il perseguimento dell'interesse generale. In questo senso, lo Stato che agisce da imprenditore non esercita un ruolo dirigista nel senso classico del termine, ma piuttosto svolge una funzione di catalizzatore dell'innovazione, indirizzando risorse pubbliche verso attività strategiche e assicurando che i benefici derivanti dalla crescita economica siano redistribuiti alla collettività sotto forma di servizi, infrastrutture e benessere sociale. Contrariamente alla narrazione secondo la quale gli Stati Uniti sarebbero un'economia priva di significativi interventi pubblici (considerazione confutata proprio dai developmentalist[72]), la realtà storica dimostra come il governo federale abbia svolto, nel tempo, un ruolo decisivo nello sviluppo di numerose tecnologie. Un caso emblematico è quello degli investimenti effettuati dalla DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) che hanno favorito lo sviluppo delle tecnologie digitali o al sostegno pubblico alla ricerca in campo farmaceutico e biotecnologico grazie agli investimenti predisposti dal National Institutes of Health (NIH): si tratta di investimenti che hanno permesso la creazione di interi settori industriali e hanno generato ritorni economici e sociali di vasta portata[73].

Questa dinamica è particolarmente evidente nel contesto della transizione energetica e della lotta ai cambiamenti climatici. Il governo statunitense, attraverso iniziative come l'Inflation Reduction Act del 2022[74] (non l'unico atto legislativo in verità, considerato che tale politica ha trovato attuazione anche nel periodo immediatamente precedente attraverso ulteriori misure di sostegno sempre nel campo delle tecnologie) ha destinato ingenti risorse pubbliche allo sviluppo delle energie rinnovabili, alla produzione di batterie avanzate e all'adozione di veicoli elettrici. E, in questo senso, l'azione statunitense ha innescato una politica "reattiva" da parte dell'Unione europea che ha incrementato i suoi sforzi nella medesima direzione (anche se non sempre con successo, come nel caso degli incentivi ai veicoli elettrici, la cui diffusione com'è noto, non ha conseguito i risultati attesi). È un chiaro esempio di politica industriale sviluppista, in cui lo Stato non si limita a regolamentare il mercato, ma agisce da promotore attivo del cambiamento tecnologico,

[71] E. PERÉZ CALDENTEY, *op. cit.,* 31.
[72] F. BLOCK, *Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, in *Politics & Society*, 2008, Vol. 36, 2,169.
[73] M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, 2020, Bari,11 ss.
[74] G. LUCHENA, *La programmazione europea nello scenario globale*, in *Euro-BalkanLaw and Economics Review,* 2023, 1, 247 ss.

riducendo i rischi per gli investitori privati e accelerando l'adozione di soluzioni sostenibili. In questo senso, si può notare come, benché non dichiarata, si sia attuata una politica tipica del modello sviluppista che, come si è avuto modo di illustrare in precedenza, è fortemente sostenuta da un sistema di incentivi volto a favorire lo sviluppo delle tecnologie. Soccorrono, a tale riguardo, le mission-oriented policies nelle quali lo Stato assume un ruolo guida nell'innovazione, definendo obiettivi strategici a lungo termine e creando le condizioni affinché il settore privato possa sviluppare soluzioni competitive[75]. Questo approccio si differenzia dal sostegno puro e semplice alle imprese, in quanto implica una visione sistemica in cui il settore pubblico non solo finanzia, ma indirizza lo sviluppo tecnologico e industriale verso finalità di interesse collettivo. Una tale prospettiva riguarda ed interessa numerosi settori, anche quelli nei quali lo Stato svolge le sue funzioni "essenziali". L'esperienza mostra che, in settori strategici come la difesa, l'energia, la sanità[76] e le tecnologie digitali, la presenza dello Stato non è solo auspicabile, ma necessaria per garantire stabilità, innovazione e sicurezza economica. Ciò non significa un ritorno a modelli di economia pianificata (per la verità spesso confusa con la programmazione economica), bensì l'affermazione di una nuova forma di intervento statale basata su investimenti mirati, partenariati pubblico-privati e strumenti normativi in grado di creare un contesto favorevole alla crescita (economicamente e ambientalmente) sostenibile.

5. Considerazioni conclusive.

Può essere utile, a questo punto, anche per trarre alcune provvisorie conclusioni, offrire una pur sommaria panoramica delle iniziative riscontrabili in una pluralità di Paesi che, in questa fase, hanno dato vita ad un sistema di interventi pubblici nelle tecnologie. Si tratta, com'è evidente, di una rassegna non esaustiva, ma esemplificativa al fine di porre in luce talune esperienze di "ritorno" o di "rivalutazione" o, ancora, di "reviviscenza" del ruolo dello Stato nell'economia. Nemmeno una apologia, beninteso, ma puramente e semplicemente il ricorso a taluni dati che consentono di delineare lo scenario attuale e potenziale degli interventi statali per il tramite dei bilanci pubblici. Questo indica fondamentalmente che le scelte di bilancio non debbono ritenersi casuali ma frutto di una decisione politica anche perché, com'è notorio, l'azione dello Stato, per il tramite della regolamentazione e dei controlli incide sul funzionamento dei mercati: infatti, «nessun sistema economico industrializzato potrebbe funzionare se lo Stato non assumesse un ruolo di coordinamento e di regolamentazione dei mercati»[77]. In definitiva, il ritorno dello Stato nella programmazione economica attraverso l'innovazione tecnologia e la ricerca rappresenta una risposta alle sfide globali del nostro tempo che si dipana in modo differente da Paese a Paese. Il successo di questo approccio dipenderà dalla capacità di integrare strumenti di politica industriale

[75] M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo,* Roma-Bari, 2021, 7 ss.
[76] E. GIUSTI, *La sanità del futuro tra tecnologie e privacy*, in *Dir. sal.*, 2023, 2, 19 ss.
[77] A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, 4ª ed., Bari, 2021, 31.

(il che appare una costante nella politica europea) con una visione di lungo periodo, soprattutto al fine di garantire inclusione sociale e sostenibilità[78].

La prospettiva in parola si riscontra, ad esempio, in Germania, dove le banche regionali di sviluppo da tempo finanziano iniziative economiche per l'innovazione, e nei cosiddetti Paesi BRICS, nei quali viene in evidenza, in particolare in alcuni di essi, un'attività di indirizzo dell'economia significativa nella dimensione dello sviluppo delle tecnologie. Il caso tedesco è particolarmente emblematico per comprendere come l'intervento statale possa coesistere con un'economia di mercato avanzata, senza necessariamente determinare distorsioni della concorrenza. Le Banche regionali tedesche (che, in verità il Fondi monetario internazionale considera come uno dei punti deboli del sistema tedesco), ad esempio, rappresentano una tipica modalità di banca pubblica per lo sviluppo vocata a finanziare progetti innovativi in particolar modo verso la transizione ecologica, la digitalizzazione e le infrastrutture strategiche. Caratteristica peculiare delle Landesbanken è quella di cooperare con il settore privato fornendo garanzie di capitale per iniziative e attività che, per loro natura, difficilmente riuscirebbero a trovare fonti finanziarie nei mercati finanziari tradizionali[79]. Esse finanziano la transizione verde e digitale in particolare a favore delle piccole e medie imprese (ricerca e sviluppo e tecnologie innovative). Non solo, ma va rilevato un ulteriore e forese più pregnante ruolo svolto da queste banche nella misura in cui si inseriscono direttamente nel circuito dell'attività bancaria attraverso, ad esempio, la modernizzazione di strumenti finanziari complessi come la digitalizzazione dei Schuldshein (prestiti obbligazionari) lanciando piattaforme fintech proprietarie al fine di rendere l'emissione del debito totalmente sotto forma digitale. L'approccio tedesco dimostra, dunque, che il sostegno pubblico all'innovazione non è incompatibile con la logica di mercato (al netto delle potenziali questioni connesse al sostegno pubblico tramite aiuti di Stato [80]), ma anzi può rappresentare un fattore di accelerazione della competitività nazionale[81].

Allo stesso modo, nei Paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) si osservano modelli di intervento pubblico fortemente orientati alla promozione delle tecnologie innovative. Una breve quanto significativa rassegna di esperienze può essere utile ad accertare la rilevanza degli interventi in campo tecnologico. La Cina, in particolare, viene considerato come un caso paradigmatico di Stato sviluppista contemporaneo: il governo cinese ha adottato piani strategici di lungo periodo, con l'obiettivo di trasformare il paese in una potenza tecnologica globale. Invero, il modello economico cinese viene anche definito "economia socialista di mercato" nel quale esiste sì il libero mercato ma con un forte controllo pubblico e finanzia direttamente la costruzione infrastrutture. Vero è che, dal punto di vista geopolitico, essa (forse erroneamente) viene ritenuta ancora come un Paese in via di sviluppo

[78] G. LUCHENA, *Declinazioni della sostenibilità ambientale e politica del diritto dell'economia*, in *European Law and Finance Review,* 2025, 1, 6 ss.
[79] M.K. CASSELL, *A tale of two crises: Germany's Landesbanken and the United States' savings and loans*, in *Journal of Banking Regulation*, 2016, Vol. 17, 17 ss.
[80] C. KOENIG, E. RODE, *State Guarantees for the German Landesbanken and EC State Aid regime*, in *European Business Law Review*, 1998, Vol. 11, 11/12, 381 ss.
[81] M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, cit., 289 ss.

che orienta la politica industriale. La stessa Organizzazione mondiale del commercio lascia ai singoli Paesi l'autodefinizione sul tipo di modello prescelto, il che consente, evidentemente, un'opzione fortemente autocentrata. Proprio sul versante delle tecnologie, infatti, lo sviluppo della Cina porta al suo consolidamento della leadership in numerosi campi del tech, cosicché appare assai difficoltoso collocarla dentro quella tipologia di Stato dal punto di vista economico. Se le due condizioni per poter essere collocata quale Stato sviluppista – riforme economiche e aperture al mercato – sono state certamente la cifra di quel Paese almeno nella sua fase, per dir così, "riformista", oggi la Cina è la seconda potenza mondiale e, dunque, sembrerebbe arbitrario considerarla fra quei Paesi che animano la scena sviluppista. Si potrebbe dire, dunque, che si è dinanzi ad una unicità del modello cinese – definito, per l'appunto, capitalismo di Stato [82] – che, pur avendo "seguito" la scìa sviluppista, colloca il Paese entro un alveo peculiare nel quale il pragmatismo in economica e la centralizzazione delle decisioni rappresentano il nucleo duro del modello. Naturalmente, le semplificazioni rischiano di non offrire un quadro compiuto, che non si mancherà di approfondire anche in futuro. Ma viene in evidenza come la capacità trasformativa dello sviluppismo possa rappresentare un elemento che, in uno scenario globale in piena evoluzione, identifica non soltanto un processo ma anche un assetto istituzionale e politico. Oltre tutto, non è che lo sviluppismo non debba tenere conto dell'andamento dell'economia globale. E, infatti, le oscillazioni degli indicatori riscontrabili nei diversi governi succedutisi nel tempo certifica la stretta connessione tra le opzioni dello sviluppo e l'andamento dell'economia planetaria. Con il che viene in rilievo come l'adattività del modello sviluppista debba essere correttamente interpretata da uno dei due poli prima richiamati e, segnatamente, quello istituzionale-politico. Come è stato recentemente posto in luce, la Cina investe nella scienza per guidare il futuro: un percorso che è chiaramente rinvenibile nell'ultimo piano economico quinquennale approvato dal Partito comunista cinese (PCC). La crescita in investimenti nelle tecnologie è fortemente aumentata, con una percentuale di PIL pari al 2,6-2,7 per cento e con un aumento dei ritmi di spesa in ricerca superiore a quelli degli altri Paesi industrializzati divenendo la scienza la prima infrastruttura dello sviluppo economico di quel Paese[83].

Anche l'India ha seguito un percorso simile, con un forte intervento statale nel settore tecnologico, in particolare in quello dell'economia digitale. Il programma Digital India ha favorito la crescita di un ecosistema imprenditoriale innovativo, con il supporto diretto del governo attraverso incentivi fiscali, finanziamenti pubblici e la creazione di infrastrutture digitali su scala nazionale. Questo modello di sviluppo, basato su una combinazione di regolazione, investimenti pubblici e collaborazione con il settore privato, ha consentito

[82] B. NAUGHTON, K.S. TSAI, *Introduction: State capitalism and the Chinese economic miracle*, AA.VV., *State capitalism, institutional adaptation and the Chinese economic miracle*, a cura di B. NAUGHTON e K.S. TSAI, Cambridge, 2015, 18 ss.; G. NOCERA, *La Grande Cina: tra comunismo e capitalismo*, in *Iusinitinere.it,* 28.09.2018.

[83] M. SOPELSA, La Cina investe sulla scienza per guidare l'economia del futuro, in ilbolive.unipd, 15.03.2026. Consultabile al sito: https://ilbolive.unipd.it/

all'India di emergere come uno dei principali hub dell'industria tecnologica globale[84].

Si pensi, inoltre, all'esperienza Sud koreana nel campo delle telecomunicazioni: benché lo Stato non sia più presente in termini di controllo finanziario, esso svolge un ruolo assai significativo in termini di regolazione realizzandosi un'alleanza solida tra le piccole e medie imprese con lo scopo di una migliore distribuzione delle risorse[85].

Nel contesto latino-americano, in disparte le politiche ultraliberiste adottate in Argentina, il Brasile ha adottato politiche di intervento mirate per sostenere l'industria dell'energia rinnovabile e la ricerca applicata in settori strategici. Il Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principale istituzione finanziaria pubblica brasiliana, ha giocato un ruolo chiave nel finanziamento di progetti di sviluppo tecnologico e industriale, dimostrando come una strategia di indirizzo pubblico possa favorire l'innovazione anche in economie caratterizzate da forti disuguaglianze e criticità strutturali[86].

Naturalmente, anche l'esperienza italiana può essere accostata a tale modalità d'impulso dell'economia. Numerosi interventi possono essere passati in rassegna ma sarebbe eccessivo enuclearli in questa sede. È sufficiente, dunque, rendere conto solo di alcuni di essi per provare a dimostrare il nuovo "ciclo" che fa dello sviluppo la sua stella polare. Negli ultimi anni, infatti, grazie alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sono state investite risorse ingenti per lo sviluppo delle tecnologie. Ad esempio, nel 2025, è stato costituito il Fondo per la connettività al fine di favorire lo sviluppo delle reti a banda larga; è stato rafforzato il sostegno per lo sviluppo della cosiddetta Transizione 4.0 per la trasformazione digitale delle imprese; e sono state implementate le soluzioni energetiche relative al parco agrisolare che eroga finanziamenti alle imprese, gestito dalla Società dei servizi energetici s.pa. Inoltre, lo Stato che innova è attivo anche sul versante delle misure per incentivare le start-up come dimostra la legislazione che, a partire dal 2012, sostiene, in maniera organica, la promozione delle imprese che svolgono attività nel campo dell'innovazione tecnologica. Anche la Cassa depositi e prestiti può essere considerata come un tassello di questo mosaico costruttivo, quale collettore finanziario che, attraverso interventi diretti e indiretti, sostiene asset strategici. Una tale attività di sostegno pubblico è pienamente coerente con quanto stabilito dall'art. 41, c. 3, Cost. che si sostanzia in un'attività di programmazione dell'economia non dissimulata. Dunque, non solo lo Stato correttore dei fallimenti del mercato ma attore della programmazione in termini anche di promozione della concorrenza, come stabilisce l'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. Del resto, la CDP opera in una dimensione innovativa come dimostra la disciplina contenuta nella legge n. 77 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 34 del 2020) istitutiva del c.d. "Patrimonio rilancio" e l'azione di finanziamento delle infrastrutture di interesse generale

[84] B. CHAKRAVORTI, G. DALMIA, *È l'India la prossima grande potenza economica del mondo?*, in *Italia Harvard Business Review*, 13.09.2023; L. DI MURO, *L'India sarà unita dall'alta tecnologia o rimarrà un mosaico,* in *limesonline.com*, 04.01.2023.

[85] P. DEBANES, S. LECHEVALIER, *Resurgence of the Concept of the Developmental State: Which Empirical Reality for Theoretical Revival?,* in *Critique Internationale*, 2014, Vol. 2, 63, 6.

[86] Cfr. M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, cit.,184.

per il tramite della CDP Equity S.p.a. Alla strategia adottata per il tramite della CDP deve aggiungersi, inoltre, quella degli Istituti nazionali di promozione, entità che svolgono attività di sostegno allo sviluppo e agiscono nel campo della transizione energetica per il tramite del fondo InvestEU, operando quali partner esecutivi accedendo alle garanzie offerte dalla Banca europea degli investimenti.

La rassegna potrebbe continuare a dimostrazione del nuovo corso di cui si discorre in queste riflessioni.

Va detto, in conclusione, che l'orizzonte delle esperienze qui sommariamente tratteggiate evidenzia come la presenza dello Stato nell'orientare l'innovazione tecnologica per favorire lo sviluppo economico non sia un fenomeno isolato, ma una tendenza diffusa che trova applicazione in contesti politico-istituzionali differenti[87]. Il che, oltre tutto, come si è cercato di porre in luce in precedenza, avviene all'interno del quadro regolatorio europeo, in termini sia di interventi finanziati direttamente dall'UE sia di aiuti soggetti alla disciplina di cui all'art. 107 TFUE (e naturalmente alle pertinenti discipline singolari e orizzontali).

In quest'ottica, non appare peregrino considerare come si tratti di un tangibile percorso con il quale si può ragionevolmente accantonare l'ormai forse superata dicotomia tra intervento pubblico e mercato ma, al contrario, rivalutare la programmazione economica in chiave sviluppista proprio alla luce delle sempre più impegnative sfide della contemporaneità che impongono la presenza di uno Stato catalizzatore, non assistenzialista[88].

Tuttavia, il successo di tali politiche dipende dalla capacità di garantire una governance efficace, evitando il rischio di inefficienza burocratica (aggravamento dei procedimenti), le distorsioni del mercato (aiuti alle imprese non mirati e non aventi un effetto di incentivazione), l'influenza delle lobby. Il coordinamento tra istituzioni pubbliche e attori privati, l'adozione di politiche basate su evidenze empiriche e la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche sono elementi fondamentali affinché il ruolo dello Stato nell'economia sia realmente funzionale allo sviluppo sostenibile e all'equità sociale. Non solo, ma la spesa per l'innovazione dovrebbe essere anche esclusa permanentemente dalle regole finanziarie europee per permettere agli Stati di investire nelle tecnologie che aumentano la catena del valore e producono valore aggiunto dal punto di vista sia economico sia sociale.

Le esperienze descritte dimostrano che un approccio sviluppista non è solo possibile, ma necessario per garantire una crescita economica orientata all'innovazione e alla sostenibilità (non solo ambientale) in un connubio rafforzato tra Stato e mercato, concetto auspicato dallo stesso Chamler Johnson, considerato il "padre" del Developmental State[89]. La sfida per i prossimi anni sarà dunque quella della costruzione di modelli di sviluppo che siano in grado di adattarsi ai contesti nazionali, bilanciando efficacemente la promozione dell'innovazione con il mantenimento di condizioni di mercato

[87] M. DOUGLASS, *The "Developmental State" and the Newly Industrialised Economies of Asia*, in *Economy and Space,* 1994, Vol. 26, 4, 543 ss.
[88] M. MAZZUCATO, *Stato catalizzatore, non assistenzialista*, in *IlSole24Ore*, 16.07.2020, 24.
[89] I.A. DE MORAES, *The Concept of Developmental State Revisited*, in *Brazilian Journal of Political Economy,* 2023, Vol. 43, 4, 813 ss.

aperte e concorrenziali, così come, oltre tutto, impone il quadro regolatorio europeo dal quale emerge come «la regolazione europea non sia soltanto puramente economica» ma, nel corso tempo, essa è diventata «sia condizionale sia finalistica»[90].

[90] M. MACCHIA, *La funzione europea di regolazione*, in *Persona e Amministrazione*, 2024, 2, 179.