

Audizione nona Commissione permanente del Senato della Repubblica (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Audizione nell'ambito dei disegni di legge Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure DDL 571 e 607/S D

30 maggio 2023

0-Premessa

1-La promozione delle medio-grandi imprese industriali;

2- Sussidiarietà verticale nella riforma degli incentivi

3- La valorizzazione dei soggetti “in-house providing”;

0. Premessa

Signor Presidente e Onorevoli Senatori,

vorrei anzitutto premettere che **sono onorato di poter portare il mio contributo su un tema che mi ha visto per oltre quarant'anni professionalmente impegnato nelle diverse forme**: rappresentante della PA in qualità di dirigente apicale, membro di Commissioni e/o task force nazionali ed europee, formatore e consulente per i soggetti pubblici e privati.

Oggi porto alla vostra attenzione una breve informativa maturata esclusivamente dall'esperienza del Gruppo Camozzi. Un Gruppo con un fatturato di poco più di 530 milioni di euro, circa 3.000 dipendenti che esporta quasi l'80% del suo fatturato con prodotti altamente tecnologici in 5 divisioni. Una classica multinazionale tascabile italiana che fa il successo del made in Italy nel mondo: ha prodotto i robot per la sicurezza del Ponte Morandi di Genova; ha vinto la commessa per il telescopio Magellano il più grande telescopio al mondo (oggetto di una gara internazionale bandita da 27 Università estere); ha realizzato a tempo di record il cuore dei respiratori in periodo Covid in due progetti internazionali (uno con Ferrari Spa e uno con un consorzio promosso dal Prof. Cristian Galbiati della Princeton University).

Ovviamente, pur parlando a nome di un Gruppo prestigioso, le brevi osservazioni che sono a presentarvi sono ispirate dall'esperienza industriale ma del tutto personali e di cui solo io mi porto la responsabilità.

Ciò premesso, devo riconoscere che l'iniziativa di revisionare il sistema degli incentivi pubblici con l'obiettivo di razionalizzarlo e renderlo più efficace è tanto condivisibile e opportuna quanto complessa.

Auspico che le audizioni e gli approfondimenti funzionali alla riforma siano anche l'occasione per rilevare le norme già esistenti che vengono regolarmente disattese e registrare le inadeguatezze che caratterizzano la gestione e i comportamenti dei diversi operatori. **Sarebbe perciò opportuno che venisse previsto un organismo di tutela delle imprese dove possano essere presenti rappresentanti indipendenti a favore del sistema delle imprese, a differenza di quanto previsto dalla legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese).**

Le informazioni, gli spunti e le valutazioni da portare alla vostra attenzione sarebbero molte e meriterebbero una trattazione più ricca, ma **ho scelto di concentrare il mio intervento su tre punti**, anche in virtù della premessa volta a rappresentare l'esperienza maturata dal Gruppo Camozzi:

1. **La promozione delle medio-grandi imprese;**
2. **Sussidiarietà verticale nella riforma degli incentivi**
3. **La valorizzazione dei soggetti "in-house providing"**

1. La promozione delle medio-grandi imprese industriali

1.0. **La pubblicistica in generale, fedele alla definizione comunitaria dell'impresa in funzione delle dimensioni** (Raccomandazione n. 2003/361/Ce della Commissione Europea del 6 maggio 2003 relativa alla "definizione delle microimprese, piccole e medie imprese"), tende a concentrare analisi e ricognizione in funzione di quei parametri. **Così facendo, ogni impresa che ha 250 o più di 250 dipendenti e un**

fatturato o un totale di bilancio rispettivamente maggiore o uguale a 50 milioni di euro e 43 milioni di euro è considerata grande impresa. In realtà nell'aggregato Grande impresa convivono realtà molto diversificate, **nella sostanza numerose medie imprese italiane, se considerate nella competizione internazionale rientrano ampiamente nella categoria grandi imprese comunitaria.** Come evidenzia il prof. Federico Butera: *“In realtà non è chiara la teoria sottostante all'idea di media impresa. La nozione di grande impresa è stata sviluppata sulla base della teoria economica di scala. Le teorie sulle piccole imprese sono divenute recentemente parte delle regional economics e della teoria dei distretti industriali. Nulla di tutto questo è avvenuto per la media impresa. Da qui appare legittima la domanda: **esiste davvero la media impresa come entità economica e organizzativa distinta dalla grande e dalla piccola impresa? La media impresa è spesso una allusione, un punto di fuga, un "non è" (non è la piccola impresa, non è la grande impresa, non è il distretto, ecc.). Ma che cosa è?**”*¹. **Qualcuno** interpretando il fenomeno colto da Turani, in riferimento alle nostre multinazionali tascabili, denominato “quarto capitalismo” **le ha definite le imprese di mezzo. Ma che la Tassonomia comunitaria, pur avendo condizionato tutta la pubblicistica, gli studi e anche le politiche, sia inadeguata è riscontrato in molte ricerche, qualcuna più tranchant delle altre come Gabriele Barbaresco: “l'infelice diffusione, favorita dalla tassonomia comunitaria delle categorie delle PMI (o SME) al cui interno confluiscono classi dimensionali disomogenee che ne fanno oggetto di studio privo di sufficiente coerenza e quindi di opinabile interesse conoscitivo” e ancora, “poco utili sia da un punto di vista conoscitivo sia di policy.**² In questo segmento inespresso, colto solo come un fotogramma nella teoria evoluiva delle imprese, posto tra non più piccole in evoluzione ma non ancora grandi, si colloca una distorta lettura della loro valenza e del loro futuro; **le medie imprese sono infatti “come evidenziato dai dati censuari un genus stabile e un attore consolidato nella struttura imprenditoriale italiana caratterizzanti specializzazioni produttive espressive del c.d. Made in Italy”.**

- 1.1. Per questo motivo **le poche indagini, che si sono riferite alle medie imprese e che solo in parte sono riprese nella mia riflessione, adottano classi dimensionali per la media impresa che superano le soglie e i parametri dimensionali di quelle assunte dalla regolamentazione comunitaria.**
- 1.2. Va evidenziato che **la Banca Europea degli investimenti ha codificato tra i beneficiari dei propri interventi anche le Mid-Cap (imprese “a media capitalizzazione”) recuperando tra i beneficiari realtà d'impresa che raggiungono i 3.000 dipendenti.** Tale approccio rende giustizia a realtà d'impresa chiamate a competere con multinazionali da decine di migliaia di dipendenti senza però avere le economie di scala e i vantaggi di posizionamento di quest'ultime.
- 1.3. **Il Regolamento UE 2015/1017 all'art.2 punti 6 e 7, consapevole di quanto la definizione di PMI releghi nella categoria grande impresa una eterogeneità eccessiva di imprese, esplicita le definizioni rispettivamente di: “piccole imprese a media capitalizzazione” (entità che contano un massimo di 499**

¹ Butera F., “La media impresa costruita per durare”, Franco Angeli; 1998.

² Barbaresco G “Il modello capitalistico della media impresa manifatturiera: tra punti di forza e potenziale inespresso” in Serio L. “Medie eccellenti le imprese italiane nella competizione internazionale”, Guerini e Associati 2021

dipendenti che non sono PMI) e di “**imprese a media capitalizzazione**”, entità che contano un massimo di 3 000 dipendenti e che non sono PMI o piccole imprese a media capitalizzazione. **Questi riferimenti sono poi ripresi dal Regolamento del FESR Art. 5 c. 2 lett. c):** “Gli investimenti produttivi in imprese diverse dalle PMI possono beneficiare di un sostegno: c) se sono compiuti nelle piccole imprese a media capitalizzazione e nelle imprese a media capitalizzazione quali definite all’articolo 2, punti 6 e 7, del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio (21) mediante strumenti finanziari. **A questi riferimenti, riconosciuti a livello comunitario, si può fare riferimento in ambito regolamentativo nazionale garantendosi una legittimazione comunitaria.** Sarà poi necessario **proporre una iniziativa Europea che corregga il regolamento UE n. 651/2014 al fine di allargare le previsioni d’esonazione di queste fattispecie.** La Lombardia, nell’ambito dei regimi “COVID”, ha notificato delle misure proprio per agevolare le Mid-Cap in molte sue misure.

- 1.4. Come accennavo la pubblicistica presta poca attenzione a questo mondo, così che troviamo una pluralità, anche eccessiva, di disamine e analisi sulle Piccole e Medie Imprese della codifica comunitaria, pochissime sono gli studi e l’attenzione dedicate alle Mid-Cap. Prima di valutare perché questo segmento merita molta attenzione è **utile confrontarsi sulla rappresentatività di questo target nel sistema d’impresa italiano.** Se prendiamo **le imprese censite da “AIDA”** la banca dati del Gruppo Bureau Van Dijk (Moody’s Analytics company) **le Mid-Cap sono 4.145 su 1.023.300 imprese censite, quota equivalente allo 0,4% della popolazione d’impresa monitorata.** Ma **se la loro rappresentanza numerica è insignificante, il loro contributo all’economia e per fatturato, Ebitda, Utile netto circa 1/3 di quello del totale delle imprese.** Vale la pena ricordare che AIDA censisce solo le società di capitali e le imprese soggette all’onere di deposito del bilancio.

Imprese in Italia (AIDA)

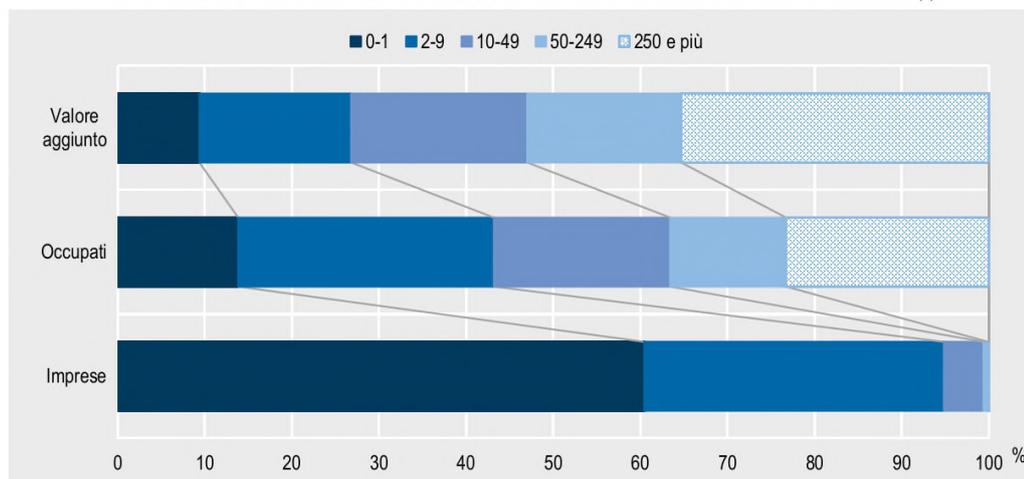
	classe x Numero dipendenti		N° imprese		Fatturato		Ebitda		Utile netto	
						%		%		%
1.018.979	0-9		850.299	83,09%	499.545.441	15%	64.211.983	22%	59.943.645	32%
	10-49		144.721	14,14%	716.572.719	22%	60.574.176	21%	30.594.995	16%
	50-249		23.959	2,34%	807.432.029	24%	62.910.145	21%	31.010.042	16%
4.145	250-1500		3.870	0,38%	777.273.240	23%	58.150.237	20%	39.867.904	21%
	1501-3000		275	0,03%	167.226.579	5%	19.252.712	7%	13.092.302	7%
	>3000		176	0,02%	353.479.576	11%	28.089.546	10%	13.898.254	7%
Totale			1.023.300	100,00%	3.321.529.584	100%	293.188.799	100%	188.407.142	100%

Se ci riferiamo all’Istat e all’ultimo censimento realizzato³ “nel 2019 in Italia erano attive quasi 4,4 milioni di imprese non agricole, con 17,4 milioni di addetti. Oltre il 60% delle imprese aveva al più un solo addetto (in genere ditte individuali con il titolare lavoratore indipendente), e un ulteriore terzo della popolazione erano microimprese tra i 2 e i 9 addetti; questi due segmenti insieme occupavano circa 7,5 milioni di addetti. Le piccole imprese, tra i 10 e i 49 addetti erano quasi 200 mila e quelle medie e grandi 28mila, cioè meno dello 0,7%: queste ultime rappresentavano però più di un terzo dell’occupazione e oltre la metà del valore aggiunto prodotto”.

La rappresentatività numerica della popolazione delle media imprese è inversamente proporzionale alla sua capacità di creare valore aggiunto e occupazione.

³ Rapporto sulle imprese 2021 struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente

FIGURA 1.1 IMPRESE, ADDETTI E VALORE AGGIUNTO IN ITALIA PER CLASSE DI ADDETTI. ANNO 2019, COMPOSIZIONE % (*)



Istat - Rapporto sulle imprese 2021

classe x Numero dipendenti	N° imprese		
	N° imprese	% imprese	% dipendenti
0-9	4.149.572	94,80%	99,90%
10-49	199.340	4,55%	
50-249	24.288	0,55%	
>250	4.179	0,10%	0,10%
Totale	4.377.379	100,00%	

n. dipendenti	Valore aggiunto	Fatturato
43,2	26,8	23,02
20,2	20,2	20,88
13,3	17,7	19,71
23,3	35,3	36,39
100,0	100,0	100,0

Nel contesto Europeo il nostro sparuto gruppo di medie imprese, e l'ancor più sparuto target delle Mid-Cap, si trova a confrontarsi con un numero di competitor più che significativo; infatti, nel 2018 le imprese italiane (3,7 milioni) costituivano il 16,3% di quelle dell'Ue27, contro il 12,6% della Francia e l'11,5-11,7% di Germania e Spagna. **A questa densità elevata corrispondono dimensioni medie d'impresa ridotte: intorno ai 4 addetti in Italia contro circa 12 in Germania.**

1.5. L'importanza da un punto di vista quantitativo delle medie imprese Mid-Cap, per il contributo che danno al paese in termini di occupazione e ancor più di valore aggiunto creato, **è solo una proxy della dimensione strategica che garantiscono al sistema industriale e socioeconomico dell'Italia.** Sempre l'Istat nell'ultimo censimento offre una fotografia nitida di come le imprese di maggiori dimensioni si distinguano per:

1.5.1. **Occupazione e produttività** – “le unità più piccole hanno infatti perso occupazione (e sotto i 10 addetti è ristagnata anche la produttività), mentre in quelle medie e grandi sia il valore aggiunto sia l'occupazione sono cresciuti a un ritmo superiore a quello dell'insieme dell'economia”⁴.

1.5.2. **Formazione del personale** – “Nel 2018 il 38,3 % delle imprese dai 10 addetti in su ha realizzato attività formativa non obbligatoria (esclusi quindi i corsi sulla sicurezza). La diffusione è strettamente collegata alla dimensione: sale fino a oltre l'80% nelle imprese più grandi, con 250 addetti e più, mentre scende fino al 18,4% nelle microimprese da 3 a 9 addetti”⁵

⁴ Ibidem 1, P.15 - 16

⁵ Ibidem 1, P.46

- 1.5.3. **Occupazione qualificata** – “Di particolare interesse è vedere la relazione tra posizione nella transizione tecnologico-digitale –semplificata considerando le imprese del 25% più avanzato (di seguito, “avanzate”) rispetto al resto della popolazione – e **le caratteristiche dei lavoratori dipendenti** dal Registro statistico Asia Occupazione. Nel 2018, il 55% dei lavoratori dipendenti nelle imprese con almeno tre addetti (in totale, oltre 10,5 milioni in 1,1 milioni di imprese) era occupato nel 25% di imprese avanzate. Ciò riflette la maggiore propensione delle imprese più grandi ad avviare tali processi: **la quota di occupazione è infatti del 25% nelle microimprese (3-9 addetti), sale al 44% tra le piccole e supera l’80% nelle grandi imprese con almeno 250 addetti**”.⁶
- 1.5.4. **Incidenza delle collaborazioni** – “L’**incidenza delle collaborazioni cresce notevolmente con le dimensioni d’impresa: per quelle con almeno 10 addetti è pari al 68% e supera l’82% in quelle con 250 addetti e più (fino al 99% nelle Costruzioni)**”.⁷
- 1.5.5. **Le attività connesse all’innovazione** – “Nel complesso, **il 38,4% delle imprese ha dichiarato di aver svolto almeno una delle attività considerate per realizzare progetti di innovazione. La diffusione cresce con la dimensione, fino all’81,8% per le imprese con almeno 250 addetti e, dal punto di vista territoriale, va da circa un terzo nel Mezzogiorno a oltre il 40% nelle regioni settentrionali più dinamiche**”.⁸
- 1.5.6. **L’internazionalizzazione** – “L’**incidenza e la forma della delocalizzazione cambiano drasticamente con le dimensioni d’impresa. Tra le grandi (con 250 addetti e più), l’internazionalizzazione produttiva è praticata dal 14,6% delle imprese, nei due terzi dei casi attraverso gli IDE. Tra le medie (da 50 a 249 addetti) l’incidenza scende al 7% e il peso di IDE e accordi è equivalente. Nel caso delle piccole imprese, invece, solo il 2% ha delocalizzano la produzione all’estero e lo ha fatto prevalentemente tramite accordi o contratti (75%)**”.⁹
- 1.5.7. **La sostenibilità** – “Le **dimensioni d’impresa influiscono notevolmente sull’impegno nelle azioni di sostenibilità: la diffusione nelle grandi imprese con almeno 250 addetti supera la media di circa 25 punti nelle aree del benessere collettivo e della sicurezza. A livello territoriale, in tutti gli ambiti osservati la diffusione è leggermente più ampia tra le imprese del Mezzogiorno**”.¹⁰
- 1.5.8. **La sostenibilità ambientale** – “Nel triennio 2016-2018 i **2/3 delle imprese italiane con almeno 3 addetti hanno scelto di intraprendere almeno un tipo di azione per la tutela dell’ambiente, oltre quanto previsto per legge, tra la raccolta differenziata e la gestione dei rifiuti, la riduzione dei consumi e il reimpiego di acqua e materiali, il contenimento delle emissioni in atmosfera e dell’inquinamento acustico e luminoso. L’incidenza sale fino all’84% tra le imprese con 250 addetti e oltre, che sono più attente anche nelle singole azioni, a eccezione di quelle legate al ciclo delle materie prime**”.¹¹
- 1.5.9. **La responsabilità sociale d’impresa** – “**Circa il 70% delle imprese con almeno 3 addetti (712mila) dichiarano di aver realizzato almeno una misura di Responsabilità sociale interna nel triennio 2016-2018, con differenze**

⁶ Ibidem 1, P.51

⁷ Ibidem 1, P.56

⁸ Ibidem 1, P.82

⁹ Ibidem 1, P.102

¹⁰ Ibidem 1, P.126

¹¹ Ibidem 1, P.128

contenute tra i settori d'attività economica e **un'incidenza che raggiunge l'82% tra le grandi (250 addetti e oltre)**; in molti casi, come illustrato nel Report Istat sulla sostenibilità e la RSI, le imprese hanno adottato anche diverse misure contemporaneamente".¹²

Sempre in merito alla strategicità di questa categoria d'impresе esistono ulteriori conferme:

- Per Ferrucci e Varaldo, il passo obbligato verso una possibile rinascita dei distretti italiani sembra passare dalla emersione di imprese leader che si distaccano dalle altre per cultura, mezzi e capacità strategiche. Coltorti e Varaldo sottolineano che le imprese che si seppero dotare di adeguate e moderne strutture manageriali, tecnologiche e commerciali si affermarono nei distretti nel ruolo di pivot e integratori di sistema¹³. Altri studi evidenziano come nella crescita per linee interne i distretti industriali vedono imprese che decidono non più di competere sui costi ma sul presidio delle fasi critiche della catena del valore e della qualità un processo che consolida imprese di dimensioni medie che assumono il ruolo di capofila.
- **Per Bottura l'asset organizzativo e di competenze gestionali caratterizza questo target** così che le medie imprese **abbinano una organizzazione razionale e l'impiego di tecnologie moderne che fanno assomigliare queste imprese di successo alla grande impresa**, con lo sviluppo di regole di condotta dettate dalle tecnologie informatiche e i cosiddetti *custom and practices*, le fanno assomigliare alle piccole. Sistemi di governance e controllo più evoluti e gestione finanziaria più strutturata e professionale che abbandona la commistione tra patrimonio d'impresa e patrimonio del titolare; Sempre in Bottura vanno sottolineati **il loro ruolo di agenzia strategica di una rete di subfornitori o sono esse stesse parte di una rete sovraordinata (sorreggono filiere importanti)**;
- Anche l'Ufficio Studi di Mediobanca ha storicamente dedicato alle medie imprese manifatturiere italiane molte analisi, anche se **la rappresentazione iconografica del IV capitalismo**, come nei riferimenti precedenti, **assume soglie dimensionali diverse dai parametri identificativi Comunitari**. Le soglie afferiscono a imprese con una forza lavoro compresa tra 50 e 499 unità un volume di vendite non inferiore a 17 e non superiore a 370 milioni di euro e un assetto proprietario autonomo. Una differenziazione che evidenzia i limiti di lettura dei fenomeni industriali del parametro UE, e rimarca come nella fascia grandi imprese convivano strutture d'impresa completamente diverse e che nel tempo hanno ottenuto performance divergenti. **L'ultimo rapporto sulle medie imprese industriali pubblicato a giugno dello scorso anno se da un lato evidenzia lo stato di salute di questo segmento d'impresе** (resilienza agli shock, dinamismo, creazione di occupazione e valore ...) dall'altro fotografa **la preoccupazione nei confronti di player internazionali con cui si contendono la scena nel mondo che sono di dimensioni maggiori e operano con costi di produzione più contenuti**. Interessante è notare come si tratta di un **capitalismo autenticamente italiano per cui la produzione viene quasi integralmente realizzata in Italia (solo 6% all'estero) anche se hanno un**

¹² Ibidem 1, P.130

¹³ Coltorti. F. Varaldo R. Mid-Sized Manufacturing companies: the new driver of Italian competitiveness", in "Implication for managerial and industrial policy Springer, Milano 2013

quota importante di ricavi sui mercati esteri (superiore al 45%). Un campione che sta **fronteggiando i rischi di rottura della supply chain tanto che il 72% delle società vuole diversificare fornitori**, la cui agenda si combina con la **prossimità considerata strategica per il 57,4% delle aziende**. Società leader che creano valore, occupazione, animano e sorreggono le nostre filiere industriali.

Istituzionalizzare queste imprese, garantisce loro un supporto identitario, una riconoscibilità formale che permette di calibrare finanziamenti, sgravi fiscali o servizi al supporto del loro consolidamento internazionale, allo sforzo continuo in innovazione e R&D, all'impegno professionalizzante delle loro manager e dipendenti e a tutti quelle azioni funzionali a mantenere la loro leadership internazionale.

Questa mancanza di status ha fatto che fosse negato un modello unitario per le analisi scientifiche che per difetto si presentano con una mix di dimensioni analitiche non correlate e assolutamente meno ricco di quello dedicato alle piccole e alle grandi imprese. **Una legittimazione che negata nei dati e nelle analisi non ha corretto una azione politica che è naturalmente vocata a prestare attenzione alle rappresentanze da grandi numeri.**

È importante quindi riprendere almeno il concetto e la definizione di Mid-Cap e legittimarlo normativamente e univocamente per tutti i policy makers, anche promuovendo un regime d'aiuto promosso dallo Stato per tutte le PA, così che sia ricompreso nel complesso *design* degli incentivi. Un design che solo la demagogia politica e rappresentativa vuole generalizzare e standardizzare eccessivamente. Affrontare il futuro così sarebbe come, in una epoca che apre a farmaci ad personam, grazie alle scoperte genetiche, pensare ancora di curare la gente con farmaci generici. Ciò non significa trascurare incentivi automatici e generalizzati che sono adeguati a certi obiettivi, certi target d'impresa e certe intensità d'aiuto; significa invece che per un target d'impresa selezionato, dalle altre potenzialità e con interventi generosi da un punto di vista delle risorse riconosciute alla singola impresa è necessario un approccio diverso abbandonando click day alimentati solo dalla scellerata semplificazione di dimostrare che si impegnano le risorse.

Conclusioni

Si propone di disciplinare la figura delle medie imprese regolamentando, nella riforma degli incentivi, le categorie d'impresa del Regolamento UE 2015/1017 così come previste all'art.2 punti 6 e 7: "piccole imprese a media capitalizzazione" (entità che contano un massimo di 499 dipendenti che non sono PMI) e "imprese a media capitalizzazione", entità che contano un massimo di 3 000 dipendenti e che non sono PMI o piccole imprese a media capitalizzazione.

Si suggerisce inoltre che **lo Stato notifichi alla Commissione Europea un regime d'aiuto nazionale, valido per tutte la PA, a favore delle imprese a media capitalizzazione** così come disciplinate al punto precedente.

Inoltre, **sarebbe auspicabile una iniziativa Europea volta ad emendare il regolamento UE n. 651/2014 al fine di allargare le previsioni d'esenzione anche a favore delle imprese a media capitalizzazione.**

2. La Sussidiarietà verticale nella riforma degli incentivi

2.0. Vi domanderete perché un Gruppo industriale si preoccupi di un tema che sembra prettamente politico e forse, oggi, più desueto rispetto all'attenzione che gli si prestava un tempo. **Cercherò di rendere evidente la ratio di questa testimonianza, forte della convinzione di un lavoro di una vita professionale dedicata a questo tema**, avendoci lavorato dal mio primo impegno nel settore pubblico nel 1997, come direttore Programmazione Bilancio della Regione Lombardia, quando chiamato a lavorare ai primi accordi Stato Regione nell'ambito programmatico ho curato la mia prima pubblicazione afferente alla finanza pubblica¹⁴. Convinzione che, tra le tante pubblicazioni, mi ha portato a cumulare le riflessioni di più anni in un rapporto sulla Finanza Pubblica dedicato proprio a questo tema¹⁵. Per ultimo non per importanza, **per un Gruppo industriale come Camozzi realizzare un investimento in un territorio piuttosto che in un altro non è indifferente, esistono condizioni strutturali molto eterogenee che possono trovare soddisfazione nel design di incentivi molto diversi e ciò è tanto più significativo tanto e più rilevante l'investimento.**

2.1. Per quanto riguarda il primo rilievo, quello afferente alla sussidiarietà verticale, poco mi interessa disquisire sul problema della compliance costituzionale del DDL e della disciplina che ne deriverà, anche se **ovviamente la normativa statale dovrebbe limitarsi all'individuazione dei requisiti sostanziali per la concessione degli incentivi, come del resto avveniva nell'ambito del D.lgs. 123/1998, gli ulteriori aspetti regolamentativi dovrebbero essere rinviati allo Stato o alle Regioni nell'ambito delle rispettive competenze così come previsto all'art.117 della Costituzione.** Ciò attiene soprattutto ai riferimenti:

- **All'art. 3 c. 1 del D.D.L. "definizione di un quadro organico per l'attivazione del sostegno pubblico** mediante incentivi alle imprese nelle forme più idonee ed efficaci a far fronte agli specifici fallimenti del mercato, a stimolare la crescita negli ambiti più promettenti delle politiche industriali nazionali ed europee e a ottimizzare la spesa pubblica dedicata";
- **All'art. 3 c. 2 "razionalizzare l'offerta di incentivi, individuando un insieme definito, limitato e ordinato di modelli agevolativi";**
- **all'art. 3 c. 4:** "Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi previsti al comma 1, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi";
- **all'art. 4 c. 1 lett. B concentrazione dell'offerta di incentivi, diretta ad evitare la sovrapposizione tra gli interventi e la frammentazione del sostegno pubblico;**
- **all'art. 5 II "Coordinamento con le misure regionali".**

¹⁴ "La programmazione negoziata, Patti territoriali e contratti d'area, nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali", Collana Finanziamenti su misura, pp 234, Anno 1999, IPSOA Editore

¹⁵ Primo Rapporto sulla Finanza Pubblica "Finanza Pubblica e Federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità" e autore dell'Introduzione alla pubblicazione, pp. 794, anno 2012, Maggioli Editore pag. 9

2.2. Come anticipavo, **il design d'incentivi è materia complessa e in continua evoluzione**, considerato che le variabili che caratterizzano i mercati e i modelli di business sono soggette ad una drammaticamente veloce evoluzione. Se auspichiamo modelli standard per incentivi generici e automatici il problema non si pone e si possono accettare formule abbastanza normalizzate d'intervento; **per incentivi, invece, afferenti investimenti rilevanti è necessario modulare interventi che considerino una eterogeneità di variabili connesse agli ecosistemi territoriali con cui si confrontano, a differenziazioni di settore e comparto industriale, all'insieme degli incentivi e agevolazioni fruibili in alcuni contesti** (a volte non solo finanziarie si pensi alle autorizzazioni urbanistiche) e complementari ad uno strumento agevolativo che possono valorizzarlo o comprometterlo. **La costruzione di modelli agevolativi se attiene il processo come nel D.lgs. 123/1998 è, perciò, opportuna** perché uniforma processi, regole, tassonomie, nelle fasi dell'intervento pubblico (valutazione, rendicontazione, controllo) ma **se concerne lo schema d'intervento priva della possibilità le amministrazioni locali di strutturare una sapiente opera di credit enhancement adeguata nelle modalità operative (modus) e nelle definizioni quantitative (quantum) che permettono di sanare deficit di mercato in territori, cluster, distretti che rappresentano la vera geografia industriale del nostro Paese**. La possibilità di realizzare un investimento importante in un territorio è legata ad una serie di variabili, che presuppongono **azioni quasi tailor made che allineino risk sharing e benefit sharing per operatori privati e pubblici in quegli ambiti**. L'equilibrio, nel tentativo di calibrare modelli agevolativi lasciando lo spazio di personalizzazione dei territori, è molto delicato e rischia di togliere invece che fornire nuove opportunità d'intervento che sappiano sanare le imperfezioni di mercato.

2.3. La mia esperienza di anni di *bench mark*, in diverse sedi (*presso*: Finlombarda, EAPB - Associazione Europea di Banche Pubbliche, Agenzia per la Coesione Territoriale, AIFI – Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital, *Fi compass expert group*, Fondazione Cotec...) **ha evidenziato che la capacità d'innovare risiede al centro come in periferia, ad una latitudine come ad un'altra, a volte anche in periodi differenti**.

- **Si pensi a quando nel 2001 in Lombardia abbiamo costituito la prima Società di Gestione del Risparmio pubblica che ha promosso Fondi di private equity pubblico-privato per investire in capitale di rischio di start up, modello che poi a livello nazionale è stato implementato anni dopo (es. Fondo investimento italiano e i tanti fondi per start up della Cassa Depositi e Prestiti);**
- **Si veda anche la promozione del social housing con Fondi immobiliari pubblico privati, sperimentata nella stessa Regione con la Fondazione Cariplo del Presidente Giuseppe Guzzetti nella sua prima iniziativa nel 2004 con la Fondazione Housing Sociale (Fhs), poi promossa a livello nazionale da Cdp Investimenti – altra Sgr di Cassa Depositi e Prestiti;**
- **L'iniziativa di utilizzare, in Lombardia, le risorse dei fondi strutturali europei in parte come crediti a tasso zero e in parte come contributi nel 2006 poi istituzionalizzata dall'UE a partire dal ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, sotto il nome di "strumenti di ingegneria finanziaria";**
- **Si potrebbero aggiungere le esperienze della Regione Lazio con gli strumenti finanziari per il capitale di rischio con Lazio Innova, POR 2007-2013, della Regione Puglia con gli accordi della ricerca (il Gruppo Camozzi ha**

sviluppato una delle sue valvole più performanti proprio in quel contesto),
e molte altre che, se vorrete prendere i monitoraggi citati, troverete.

Conclusioni

Si raccomanda di **disciplinare lo spazio di modellizzazione degli interventi agevolativi in chiave sussidiaria e di modulare tutte le previsioni della riforma degli incentivi valorizzando al massimo le competenze costituzionali, così come previsto dall'art.117.**

3. La valorizzazione dei soggetti “in-house providing”

- 3.0. Vengo al **tema regolazione dei soggetti “in-house providing”**, società a totale partecipazione pubblica che ormai gestiscono per conto del Governo e di molte Regioni gli incentivi pubblici (**sarebbe opportuno censire la quota d’incentivi che gestiscono per rendersi conto della rilevanza di questi soggetti**). Sono uno **strumento prezioso della PA che aggrega capitale umano con significativa professionalizzazione e detentore di un Know how regolamentare e gestionale imprescindibile** per un intervento performante nell’assegnazione ed erogazione di incentivi alle imprese.
- 3.1. **Le Società in House possono snellire e accelerare molte attività dell’istruttoria, dell’assegnazione e dell’erogazione degli incentivi pubblici.** Possono anche **svolgere il ruolo di Organismo Intermedio di gestione delle risorse dei fondi comunitari**, affrancando l’Autorità di gestione da determinati compiti o dalla gestione di parte di un programma operativo. Le società in house svolgono in moltissimi casi un ruolo prezioso dell’azione amministrativa e una specifica attenzione nella riforma degli incentivi pubblici va rivolta a questi soggetti.
- 3.2. **A tali soggetti è per lo più demandata la gestione attuativa degli incentivi, ma in alcuni casi tale ruolo ha assunto anche la funzione regolativa stabilendone le condizioni di fruibilità non solo di dettaglio. Solo a titolo d’esempio (i riferimenti sarebbero molti di più) la Legge 24 aprile 2020, n. 27 – conversione “Decreto Cura Italia” e L. 17 luglio 2020, n. 77 conversione “Decreto Rilancio”, hanno disposto il potenziamento di una serie di iniziative a favore dell’internazionalizzazione delle imprese la cui gestione è demandata a Simest.** Le previsioni legislative hanno rimodulato una serie d’interventi agevolativi incrementando l’intensità di aiuto e ampliando i requisiti soggettivi dei possibili beneficiari e oggettivi ampliando il perimetro degli interventi agevolabili. **Tale normativa e le disposizioni Ministeriali relative in più occasioni hanno demandato la scelta di modalità, criteri ed aspetti operativi, regime d’aiuto, requisiti soggettivi al Comitato Agevolazioni della Simest, tante che la fruibilità delle agevolazioni è stata attuata con più circolari operative del Comitato agevolazioni (organo interno della società).** Va osservato che **i Comitati crediti delle società finanziarie pubbliche erano dotati di una certa autonomia** nella definizione delle fattispecie applicative **quando operavano con Fondi di mercato o del proprio capitale sostanzialmente con regole standard market, senso che viene meno quando fungono da meri gestori di fondi pubblici da erogare secondo specifici regimi d’aiuto.**
- 3.3. Avendo per anni gestito una finanziaria pubblica in-house providing sono consapevole di quanto prezioso possa essere il ruolo che svolge nei confronti dell’amministrazione di riferimento ma anche conscio del **potenziale intrinseco conflitto d’interessi nel definire il design degli incentivi e nell’essere al tempo stesso il gestore delle relative risorse. Conflitto che rischia di offuscare la funzionalità del ruolo delle società in-house providing là dove si prevede che si sostituiscano al legislatore nel normare le fattispecie dei regimi d’aiuto.**

Conclusioni

Si suggerisce di **disciplinare il ruolo delle società in house providing**, che supportano la gestione degli incentivi pubblici, **valorizzandone le potenzialità** e al tempo stesso **negando la possibilità che l'intervento dei soggetti in house possa, anche solo in parte, espropriare il ruolo del legislatore nella definizione degli schemi d'intervento agevolativo.**

È opportuno che le società in house providing rimangano in un perimetro semplicemente attuativo delle misure normate dal legislatore e dagli uffici che dallo stesso dipendano direttamente nell'azione amministrativa.

Vi ringrazio per l'attenzione e per l'opportunità di portare una contenuta testimonianza e siamo a **disposizione per produrre l'esperienza di un Gruppo Industriale** protagonista dell'innovazione italiana sui mercati internazionali **anche in altri ambiti su cui molto altro ci sarebbe da osservare.**