

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DINANZI AI NUOVI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALL'ECONOMIA: GESTIONE DIRETTA VS ESTERNALIZZAZIONE

ANDREA AVERARDI, CLAUDIO CATALDI, AMELIA CRUCITTI, CHIARA DI SERI,  
VINCENZO FERRARO, MARIA GIUSTI, MARCO MACCHIA, LORENZO SALTARI, GIUSEPPE  
SCIASCIA, VALERIO TURCHINI, GIULIO VESPERINI, SABATO VINCI\*

### INTRODUZIONE

#### *1. Il rilancio dell'economia, tra gestione diretta dell'amministrazione e outsourcing. Il campo di studio e i problemi da affrontare*

Il più recente *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, redatto dall'ISTAT, ha evidenziato che, a novembre 2020, quasi un terzo delle imprese considerava **a rischio la propria sopravvivenza**, oltre il 60% prevedeva **ricavi in diminuzione** e solo una su cinque riteneva di non avere subito conseguenze o di aver tratto beneficio dalla crisi”<sup>1</sup>.

Questa consapevolezza ha indotto i governi, che si sono succeduti dall'avvio della crisi pandemica, a predisporre **una vasta serie di interventi volti a sostenere le imprese e i servizi**. Ciò è in linea con quanto fatto in tutti i paesi occidentali.

In Italia, la risposta economica pubblica si è inserita nel quadro delle azioni **intraprese dall'Unione europea**. Quest'ultima ha previsto una serie di programmi *ad hoc*, di supporto alla produttività, a partire dal *Next Generation EU*. Insieme a ciò ha disegnato un quadro normativo **di forte deroga** alle regole ordinarie, specie relative ai vincoli di bilancio e alla temporanea sospensione del Patto di Stabilità, che modifica la potenziale incidenza dello Stato nell'economia<sup>2</sup>. La panoplia degli strumenti adottati nell'ordinamento italiano è molto **varia**. Si va dal ricorso ad ausili indiretti, di tipo essenzialmente fiscale, sino alla previsione di strumenti diretti quali **sovvenzioni, finanziamenti agevolati e garanzie pubbliche**, volti a garantire liquidità e accesso al credito per le imprese. Questi interventi sono più rilevanti per l'ampiezza dei beneficiari delle **risorse economiche pubbliche impiegate**.

In questo scenario, diviene prioritaria la capacità dello Stato di **programmare** i propri interventi e di **gestire** adeguatamente gli ingenti fondi volti al rilancio dell'economia, per il tramite delle proprie **strutture amministrative** o, eventualmente, di **soggetti terzi**. Questa dicotomia operativa pone la necessità di considerare le seguenti **questioni problematiche**.

A seguito della crisi indotta dalla pandemia da Covid-19 e delle importanti “misure di aiuto” promosse dalla Commissione europea, sia sul fronte del sostegno alla liquidità, sia della ricapitalizzazione delle imprese, **si può contare su un'amministrazione dell'economia capace e reattiva?** Gli uffici amministrativi sono **concretamente in grado di gestire gli aiuti?** Viceversa, sono **“obbligati” ad “avvalersi” di soggetti terzi** (ad esempio, le società a partecipazione pubblica) ovvero questi costituiscono un **complemento all'azione dei pubblici poteri?** E, in questo caso, quali sono **le ragioni, le forme e gli strumenti del controllo pubblico** sull'azione di questi soggetti terzi? L'avvalimento di soggetti non burocratici è **momentaneo o stabile e strutturale?** Nel secondo caso, quali **cambiamenti di sistema si hanno nella**

---

\* Il presente testo contiene esclusivamente opinioni personali e non impegna in alcun modo le Istituzioni di appartenenza degli autori.

<sup>1</sup> Cfr. *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Istat, pubblicato il 7 aprile 2021, p. 2, disponibile su [https://www.istat.it/it/files/2021/04/Rapporto-Competitivita\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/04/Rapporto-Competitivita_2021.pdf)

<sup>2</sup> A riguardo, si veda, in questa stessa serie di *paper*, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, curato da Bruno Paolo Amicarelli, Paolo Clarizia, Matteo Manocchio, Pia Marconi, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Giulio Napolitano e Andrea Renzi.

**pubblica amministrazione?** Indipendentemente dal fatto che l'attuazione delle misure adottate sia affidata alla pubblica amministrazione o a soggetti esterni, quale è la **distanza tra prefigurazione normativa e il dato di realtà**, da misurare, ad esempio, tramite la tempestività nell'erogazione dei fondi?

Il presente lavoro, teso all'esame delle questioni sintetizzate in forma interrogativa, è diviso nel modo che segue.

- In questa introduzione, dopo aver appena **individuato l'oggetto del paper e i problemi che esso affronta**, si forniscono le coordinate dell'attuale **disciplina europea** in tema di supporto statale all'economia, entro cui si sono iscritte le misure introdotte tanto in Italia quanto negli altri ordinamenti analizzati. Seguono tre parti.
- Nella prima parte, sono ricostruite le **misure di sostegno all'economia introdotte in Italia**, con particolare attenzione ai **fondi assegnati alla gestione diretta dell'amministrazione pubblica ovvero a soggetti terzi, e segnatamente a società a controllo pubblico**.
- Nella seconda parte, l'analisi si sofferma sui **principali meccanismi di rilancio delle imprese previsti in Germania e in Francia**, al fine di procedere a una comparazione mirata tra quanto fatto in questi paesi, con riferimento ai dati dei quali si dispone, e in Italia.
- Nella terza parte, infine, **si dà conto di alcune tendenze problematiche che appaiono connotare l'uso dei fondi pubblici** per rispondere all'attuale crisi, e si **formulano proposte per migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione statale** in questo campo.

## **2. Il nuovo quadro normativo europeo nel contesto pandemico**

Sin dagli inizi della pandemia è risultata evidente la necessità di supportare l'economia e, in particolare, le imprese. La Commissione europea, come già avvenuto nella crisi finanziaria del 2008, facendo leva sulla materia degli aiuti di Stato, di sua stretta competenza, ha tempestivamente definito un nuovo quadro normativo europeo, più volte modificato e integrato<sup>3</sup>, improntato a principi di temporaneità e di maggiore flessibilità, al quale conformare le scelte dei singoli Stati. Esso si è sviluppato lungo **due principali linee direttrici**, quella del **sostegno alla liquidità** e, poi, quella del **supporto al capitale**: due serie di misure, queste, strettamente connesse, dal momento che la capacità di indebitarsi è comunque legata anche al capitale disponibile, tanto più rilevante in un contesto di difficili prospettive economiche.

Il 19 marzo 2020, la Commissione europea, con la **Comunicazione 2020/C91**, ha adottato un "**Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19**" (c.d. "*Temporary Framework*"), in base al quale gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di **sostegno alla liquidità delle imprese** in deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato. In particolare, gli Stati sono stati autorizzati a concedere, tra l'altro, aiuti sotto forma di: **garanzie pubbliche** sui prestiti; tassi di interesse

---

<sup>3</sup> Il *Temporary Framework* è stato modificato e integrato con la **Comunicazione C(2020)2215 final** del 3 aprile 2020, con cui la Commissione ha permesso ulteriori misure di sostegno pubblico per ricerca, sperimentazione e produzione di prodotti connessi alla crisi sanitaria e per proteggere i posti di lavoro (come il sostegno per le attività di ricerca e sviluppo connessi al virus e il differimento del pagamento delle imposte e/o dei contributi previdenziali a vantaggio di alcune categorie di imprese). Con la **Comunicazione C(2020) 4509**, del 29 giugno 2020 la Commissione ha esteso l'applicazione del *Temporary Framework* a tutte le micro e piccole imprese, anche se al 31 dicembre 2019 erano già in difficoltà finanziarie. Attraverso la **Comunicazione C(2020)7127 final** del 13 ottobre 2020, la Commissione ha, tra l'altro, prorogato la scadenza delle misure del *Temporary Framework* fino al 30 giugno 2021. Gli interventi relativi alla ricapitalizzazione delle imprese sono stati invece prorogati fino al 30 settembre 2021. Infine, il 28 gennaio 2021, con la **Comunicazione C 2021/C 34/06**, la Commissione **ha prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021 tutte le misure di aiuto**, sia quelle a sostegno della liquidità delle imprese, sia quelle per la ricapitalizzazione.

agevolati sui finanziamenti; garanzie e finanziamenti agevolati erogati attraverso istituti di credito o altri soggetti finanziatori.

Poi, l'8 maggio 2020, questa Comunicazione è stata integrata con la **Comunicazione C(2020) 3156 final**, con cui la Commissione europea ha modificato il *Temporary Framework* per consentire interventi pubblici sotto forma di aiuti alla **ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie**.

## PARTE PRIMA LE MISURE PREDISPOSTE IN ITALIA

### ***1. Il ruolo economico dell'amministrazione: la gestione diretta dei fondi per il sostegno all'economia***

#### ***1.1. Il contesto di riferimento***

Accanto alle misure di incentivazione indiretta, essenzialmente di tipo fiscale, e al rafforzamento del sistema di garanzie pubbliche, per lo più gestito dal Fondo centrale di garanzia, nonché agli ulteriori strumenti gestiti dalle società partecipate dalla Stato, tutti i decreti, adottati in Italia per fronteggiare l'emergenza scaturita dalla pandemia, hanno assegnato **ingenti risorse a vari ministeri** per sostenere, in forme diverse, l'imprenditoria privata.

Gli interventi in questione si sono mossi secondo una duplice *ratio*:

- i. la compensazione dei danni** subiti dalle imprese attive in specifiche filiere o aree di servizi, tramite la predisposizione di **finanziamenti agevolati e contributi a fondo perduto**;
- ii. il rilancio di imprese** attive in aree strategiche della produzione e dei servizi, anche qui per mezzo della previsione di **finanziamenti agevolati e contributi a fondo perduto**.

Per dare attuazione a entrambe le tipologie di interventi si è, nella maggior parte dei casi, proceduto a rifinanziare o a costituire un apposito **fondo**, gestito, a seconda dei casi, dal dicastero competente in materia o da un soggetto *in house*.

Mentre per gli interventi del primo tipo, sostanzialmente volti a compensare rapidamente i danni subiti dalle imprese, l'attività amministrativa è sostanzialmente **priva di discrezionalità**, più complesso è il caso degli interventi del secondo tipo (in particolare nel campo della cultura, delle imprese creative e delle grandi imprese in crisi) per i quali l'attività dell'amministrazione dispone di **maggiori margini di discrezionalità** e richiede un'attenta definizione tanto della fase *ex ante* che di quella *ex post*.

In questo senso, si può osservare che mentre per gli incentivi del primo tipo si è tendenzialmente fatto ricorso a **procedimenti consolidati** (per lo più secondo lo schema: indicazione di criteri tecnico-formali nei decreti per perimetrare la platea delle imprese beneficiarie; autodichiarazioni delle imprese; verifica solo formale della congruità e completezza della domanda), il riconoscimento dei benefici del secondo tipo sta imponendo di definire **appositi procedimenti**, anche mediante la stipula di **convenzioni** tra amministrazioni, la costituzione di soggetti chiamati a definire le **linee di indirizzo** dei fondi, l'istituzione di **commissioni tecniche** incaricate di valutare le domande.

Quanto all'individuazione degli interventi censiti e analizzati in questo rapporto, è opportuno precisare due aspetti.

Innanzitutto, si è deciso di prendere in considerazione esclusivamente un **campionario rilevante di misure nazionali rivolte alle imprese e alle attività produttive**<sup>4</sup>.

In secondo luogo, tra le numerosissime iniziative nazionali, sono state isolate e studiate quelle caratterizzate da una qualche forma di **innovatività**, o nel senso che sono state **previste**

---

<sup>4</sup> Anche **le regioni** hanno tentato di sostenere l'imprenditoria tramite proprie iniziative. L'azione regionale ha però, da anni, in questo settore, una dimensione **pulviscolare e duplicativa** di quella nazionale. E comunque ha avuto la disponibilità di **risorse notevolmente inferiori** rispetto a quelle statali.

**appositamente** per far fronte alla crisi o perché, in ragione di questa, si è proceduto a **modificare incisivamente programmi già esistenti**. Ne discende che il mero **refinanziamento o potenziamento** di programmi già esistenti è stato considerato solo marginalmente<sup>5</sup>.

Si deve infine aggiungere che, in attesa dell'**adozione dei diversi decreti attuativi**, a eccezione delle misure gestite dal Fondo centrale di garanzia, **non ci sono ancora dati ufficiali** su tutti i fondi fin qui spesi. A ogni modo, si può stimare che per la realizzazione degli interventi che seguono sono stati stanziati circa **13 miliardi di euro** (di cui 11 miliardi solo per il sostegno ai titolari di partite IVA). Tali stime, anche in virtù della scelta di censire una serie mirata di interventi, non possono essere considerate esaustive, ma costituiscono, a ogni modo, un **dato sufficientemente accurato e significativo** per le considerazioni che seguono<sup>6</sup>.

## 2.2. *Gli interventi volti a compensare i danni subiti dalle imprese*

Tra le misure di questo tipo, come sopra anticipato, **essenzialmente automatiche** e basate sulla **predeterminazione normativa** della procedura di ausilio, si possono menzionare principalmente:

- il **Fondo per l'emergenza Covid-19, nel settore agricolo e della pesca**, istituito presso il **Ministero delle politiche agricole e forestali**, con una dotazione di **20 milioni di euro** per il 2020 destinato a garantire la **copertura degli interessi su finanziamenti bancari e su mutui** contratti dalle imprese agricole e della pesca e dell'acquacoltura, nonché per quelle del settore della pesca e dell'acquacoltura che hanno dovuto sospendere l'attività di pesca per arresto temporaneo<sup>7</sup>;
- il **Fondo per la compensazione dei danni subiti dal settore dell'aviazione**, istituito presso il **Ministero dello sviluppo economico**, con un finanziamento di **350 milioni di euro** per il 2020, per erogare **somme a fondo perduto**<sup>8</sup>;
- il **Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo**, istituito presso il **Ministero della cultura**, con una dotazione complessiva di **335 milioni di euro per l'anno 2020**, di cui 185 milioni di euro per la parte corrente e 150 milioni di euro per gli interventi in conto capitale, destinato a compensare i soggetti attivi in tali comparti, con **somme a fondo perduto**, per i danni subiti<sup>9</sup>;
- gli interventi a favore delle **imprese ferroviarie** (e segnatamente di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.), finanziati con **115 milioni di euro** e **155 milioni di euro** per l'anno 2020, e predisposti mediante **riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria**<sup>10</sup>;
- il **Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale**, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ma le cui risorse sono trasferite al bilancio autonomo della **Presidenza del Consiglio** dei ministri, con una dotazione massima di **40 milioni** per il 2020 e **50 milioni** per il 2021, con la finalità di erogare **contributi a**

<sup>5</sup> Ciò pare imporre una notazione aggiuntiva. Da diverso tempo, una funzione centrale nel capitalismo "banco-centrico" italiano è svolta dal **Fondo centrale di garanzia**, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico e gestito dal Mediocredito centrale, il quale indirettamente l'accesso al credito alle piccole e medie imprese per mezzo della concessione di una garanzia pubblica sui finanziamenti erogati da istituti bancari e intermediari finanziari. Si deve quindi rimarcare che per rispondere all'emergenza Covid-19, l'operatività del Fondo centrale di garanzia è stata **notevolmente ampliata**, specialmente aumentando gli importi massimi delle garanzie e allargando la platea delle imprese beneficiarie (v. *infra*, par. 3.2.)

<sup>6</sup> Ciò vale anche per i dati e le stime della parte comparata del *paper*, riferita alla Germania e alla Francia.

<sup>7</sup> Art. 222, comma 7, del decreto-legge n. 34 del 2020, nonché d.m. 17 luglio 2020 e 10 settembre 2020.

<sup>8</sup> Art. 79, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 18 del 2020, come modificato dall'art. 2020 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nonché d.m. 11 settembre 2020.

<sup>9</sup> Art. 89, decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, nonché d.m. 12 novembre 2020.

<sup>10</sup> Art. 196, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

**fondo perduto** in favore delle società e associazioni sportive danneggiate dalla sospensione dell'attività sportiva<sup>11</sup>;

- il **Fondo per la filiera della ristorazione**, istituito presso il **Ministero delle politiche agricole forestali e ambientali**, con una dotazione di **600 milioni di euro** per il 2020, destinato all'erogazione di un **contributo a fondo perduto** per sostenere la ripresa e la continuità dell'attività degli esercizi di ristorazione ed evitare gli sprechi alimentari attraverso l'utilizzo ottimale delle eccedenze, anche causate da crisi di mercato<sup>12</sup>;
- i **contributi a fondo perduto**, finanziati per **11 miliardi di euro** e destinati, tenendo a riferimento le differenti fasce di fatturato, ai **titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione, nonché per tutti gli enti non commerciali e del terzo settore**<sup>13</sup>.

Come sopra anticipato, si tratta di misure sostanzialmente automatiche, nel senso, cioè, che l'amministrazione non dispone di margini di discrezionalità in ordine alla loro applicazione.

### **2.3 Gli interventi volti a rilanciare imprese attive in aree strategiche della produzione e dei servizi**

Tra le misure di questo secondo tipo, rispetto alle quali, a differenza di quelle poc'anzi richiamate, si riscontra anche l'affidamento di **scelte discrezionali** o comunque di un **ruolo più incisivo dell'amministrazione**, si possono menzionare principalmente:

- il **Fondo per la promozione del turismo in Italia**, istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo (da far transitare nel **Ministero del turismo**), con una dotazione di 20 milioni di euro per il 2020, destinato a supportare, con **contributi a fondo perduto**, la realizzazione di interventi da parte di privati, in forma singola o associata, che operano nell'ambito delle attività di comunicazione concernenti la creazione e la pianificazione di campagne promozionali e il posizionamento di campagne pubblicitarie, nonché nel *marketing* turistico e di promozione del territorio<sup>14</sup>;
- il **Fondo per la cultura**, istituito presso il **Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo**, con una dotazione di **50 milioni di euro** per il 2020, finalizzato alla promozione di investimenti e al supporto di altri interventi per la **tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale**, per il tramite della **concessione di garanzia** e della **concessione di contributi in conto interessi**, attraverso i rispettivi comparti, sui finanziamenti erogati dall'Istituto per il Credito Sportivo o da altro istituto bancario<sup>15</sup>;
- il **Fondo a sostegno dell'impresa femminile**<sup>16</sup>, istituito presso il **Ministero dello sviluppo economico**, con una dotazione di **20 milioni di euro** per il 2020 e il 2021, destinato a promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'**imprenditoria femminile**, la diffusione dei valori dell'imprenditorialità e del lavoro tra la popolazione femminile e a massimizzare il contributo quantitativo e qualitativo delle

<sup>11</sup> Art. 217, comma 1, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nonché d.m. 29 maggio 2020.

<sup>12</sup> Art. 58, decreto-legge n. 104 del 2020, nonché d.m. 27 novembre 2020.

<sup>13</sup> Art. 28, decreto-legge del 13 maggio 2020, n. 45.

<sup>14</sup> Art. 179, comma 1, decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34, nonché d.m. dell'11 agosto 2011.

<sup>15</sup> 184, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nonché d.m. del 9 dicembre 2020.

<sup>16</sup> La definizione di impresa femminile è fornita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 25 febbraio 1992, n. 215 e contempla: società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne; società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; imprese individuali gestite da donne.

donne allo sviluppo economico e sociale del Paese, per il tramite della concessione di **contributi a fondo perduto, finanziamenti senza interesse, finanziamenti agevolati e combinazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti, investimenti nel capitale**, anche tramite la **sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi**, a beneficio esclusivo delle imprese a guida femminile tra le start-up innovative<sup>17</sup>;

- il **Fondo per le piccole e medie imprese creative**,<sup>18</sup> istituito presso il **Ministero dello sviluppo economico**, con una dotazione di **20 milioni di euro** per il 2020 e il 2021, per promuovere **nuova imprenditorialità**, nonché la collaborazione tra imprese e tra le imprese stesse e le università e i centri di ricerca, attraverso **contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati e loro combinazioni** e attraverso la **sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi** a beneficio delle start-up innovative<sup>19</sup>;
- il **Fondo per le piccole e medie imprese del settore aeronautico, della componentistica per la mobilità elettrica e per la produzione di energia da fonti rinnovabili**, istituito presso il **Ministero dello sviluppo economico**, con una dotazione di **100 milioni di euro** per l'anno 2021, **30 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e **40 milioni di euro** per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, finalizzato a rinforzare le filiere dei settori in questione mediante **interventi nel capitale di rischio**, e tramite **fusioni, aggregazioni, acquisizioni, riorganizzazioni, ristrutturazioni, rafforzamento del capitale** per gli investimenti per la transizione tecnologica e la sostenibilità ecologica e ambientale dei processi produttivi<sup>20</sup>;
- il **Fondo per il sostegno alle grandi imprese**, che si trovano in situazione di **temporanea difficoltà finanziaria**, istituito presso il **Ministero dello sviluppo economico** (ma la cui gestione potrà essere attribuita anche a un **soggetto in house**), con una dotazione di **200 milioni di euro**, destinato a operare tramite la concessione di aiuti sotto forma di **finanziamenti**, da restituire nel termine massimo di 5 anni<sup>21</sup>.

### ***3. Il ruolo economico delle società partecipate: gli interventi a sostegno delle imprese***

#### ***3.1 Il contesto di riferimento***

Le società partecipate dallo Stato hanno svolto un **ruolo centrale nell'ambito degli interventi economici a sostegno delle imprese** colpite dalle conseguenze della pandemia da Covid-19. Le società maggiormente coinvolte da tali provvedimenti sono state **Sace S.p.A.** (società del Gruppo CDP)<sup>22</sup>, **Mediocredito Centrale S.p.A.** (società partecipata al 100% da Invitalia S.p.A.), **Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** (società partecipata all'83% dal Ministero

<sup>17</sup> Art. 1, commi 97-108, legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>18</sup> La definizione di settore creativo è fornita dall'art. 112 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e riguarda il settore che comprende le attività dirette allo sviluppo, alla creazione, alla produzione, alla diffusione e alla conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative e, in particolare, quelle relative all'architettura, agli archivi, alle biblioteche, ai musei, all'artigianato artistico, all'audiovisivo, compresi il cinema, la televisione e i contenuti multimediali, al software, ai videogiochi, al patrimonio culturale materiale e immateriale, al design, ai festival, alla musica, alla letteratura, alle arti dello spettacolo all'editoria, alla radio, alle arti visive, alla comunicazione e alla pubblicità.

<sup>19</sup> Art 1, commi 109-116, legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>20</sup> Art. 1, comma 124, legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>21</sup> Art. 37, decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41.

<sup>22</sup> Anche alla luce delle nuove funzioni attribuite a Sace, l'art. 67 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ha disposto che, previo accordo tra il MEF e CDP, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è determinato il riassetto del Gruppo Sace e il valore di trasferimento delle partecipazioni interessate. Il 2 marzo 2021 è stato sottoscritto un accordo tra MEF, CDP e Sace relativo, tra l'altro, al trasferimento di quest'ultima al MEF.

dell'economia e delle finanze - MEF) e **Invitalia S.p.A.** (società partecipata al 100% dal MEF e *in house* del Ministero dello sviluppo economico - MISE).

I provvedimenti normativi più rilevanti sotto questo punto di vista sono stati il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. decreto “**Liquidità**”)<sup>23</sup> e il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto “**Rilancio**”)<sup>24</sup>. Tali decreti – il cui contenuto è stato definito sfruttando le opportunità offerte dalla nuova normativa europea in materia di aiuti di Stato – hanno coinvolto le suddette società fondamentalmente su **due livelli**:

- i. **concessione di garanzie** in favore di banche e altri istituti di credito affinché erogino nuovi finanziamenti alle imprese italiane, **sostenendone la liquidità**. In particolare, Sace concede garanzie soprattutto a favore delle imprese di medio-grandi dimensioni, mentre Mediocredito Centrale a favore delle micro, piccole e medie imprese;
- ii. **rafforzamento patrimoniale delle imprese** italiane attraverso interventi diretti o indiretti a **supporto del loro capitale**. In particolare, Invitalia interviene a favore delle imprese di medie dimensioni, mentre CDP a favore delle grandi imprese.

### **3.2. Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese**

Nella prima tipologia di interventi, quelli di sostegno della liquidità delle imprese, rientra quanto stabilito dall'articolo 1 del decreto “Liquidità” in relazione al ruolo di Sace quale **garante del sistema imprenditoriale** italiano.

In particolare, fino al 30 giugno 2021, **Sace concede garanzie** in favore di banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese italiane colpite dall'emergenza epidemiologica. Sulle obbligazioni di Sace è accordata di diritto la **garanzia dello Stato**. Gli impegni assunti da Sace non possono superare l'importo complessivo massimo di **200 miliardi**, di cui almeno 30 miliardi destinati a supporto di piccole e medie imprese.

La garanzia rilasciata da Sace copre il **90%** dell'importo del finanziamento per imprese con meno di 5000 dipendenti in Italia e fatturato fino a 1,5 miliardi; l'**80%** dell'importo del finanziamento per imprese con fatturato tra 1,5 miliardi e 5 miliardi o con più di 5000 dipendenti in Italia; il **70%** per le imprese con fatturato superiore a 5 miliardi. La suddetta ripartizione del rischio, una percentuale del quale rimane in ogni caso a carico dei soggetti finanziatori, è funzionale ad assicurare che questi ultimi siano comunque incentivati ad effettuare un'attenta istruttoria relativamente alla concessione dei prestiti alle imprese beneficiarie.

Con **decreto del MEF** possono essere stabilite modalità attuative e ulteriori requisiti integrativi per l'esecuzione delle suddette operazioni, nonché **indirizzi sulla gestione dell'attività di rilascio delle garanzie**. I soggetti finanziatori devono inoltre fornire a Sace un rendiconto periodico per verificare il rispetto degli impegni e delle condizioni previsti dalla legge. Sace, a sua volta, ne **riferisce periodicamente al MEF**.

Ad aprile 2021, i volumi complessivi dei prestiti garantiti da Sace ammontano a **circa 22,8 miliardi**, per un totale di **1.838 operazioni** garantite. Di questi, circa 8,8 miliardi riguardano nove operazioni relative a finanziamenti in favore di imprese di grandi dimensioni, con oltre 5000 dipendenti in Italia o con un valore del fatturato superiore agli 1,5 miliardi<sup>25</sup>.

Rientra in questa categoria di interventi anche quanto disposto dall'articolo 13 del decreto “Liquidità” che deroga temporaneamente alla disciplina ordinaria del **Fondo di garanzia** costituito presso **Mediocredito Centrale S.p.A.** (che ha lo scopo di assicurare parzialmente i crediti concessi a favore delle PMI<sup>26</sup>). Fino al 30 giugno 2021<sup>27</sup>, la garanzia sui prestiti è

<sup>23</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

<sup>24</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>25</sup> Fonte: comunicato stampa del 21 aprile 2021 della Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità delle imprese, istituita presso il MEF.

<sup>26</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>27</sup> Le garanzie in favore delle imprese con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 499 potevano essere concesse solo fino al 28 febbraio 2021.

concessa a **titolo gratuito** e l'importo massimo garantito per singola impresa è elevato, nel rispetto della disciplina europea, a **5 milioni**.

Sono ammesse alla garanzia le **imprese con numero di dipendenti non superiore a 499** e la percentuale di copertura della garanzia diretta può essere incrementata al **90% dell'ammontare di ciascuna operazione** (rispetto all'ordinario 80%). Il Fondo approva le domande di garanzia presentate dalle banche e da altri intermediari finanziari dopo aver verificato che il soggetto richiedente sia tra quelli ammissibili e che non superi i limiti di aiuto, mentre non c'è alcuna **valutazione del merito di credito** da parte del Fondo. La ripartizione del rischio, tuttavia, sembra funzionale ad assicurare che i soggetti finanziatori siano comunque incentivati ad effettuare una attività istruttoria relativamente alla concessione dei prestiti alle imprese. La percentuale di copertura della garanzia può però essere innalzata al **100%** in relazione ai nuovi finanziamenti concessi in favore di PMI colpite dall'emergenza, purché tali finanziamenti presentino specifiche caratteristiche (per esempio, durata fino a 120 mesi) e **non siano superiori a 30.000 euro**. In questi casi – al fine di assicurare un intervento quanto più rapido possibile nell'attuale contesto emergenziale – **l'intervento del Fondo è concesso automaticamente** e il soggetto finanziatore eroga il finanziamento, subordinatamente alla verifica formale del possesso dei requisiti, senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte di Mediocredito Centrale.

Per le predette finalità, al Fondo di garanzia sono stati assegnati circa **1,7 miliardi** per il 2020<sup>28</sup>, che si aggiungono alla preesistente dotazione del Fondo, generando un effetto leva rispetto all'ammontare complessivo garantito. Il Ministero dello sviluppo economico effettua **controlli sull'attività gestionale** di Mediocredito Centrale, in linea con quanto accade nell'ambito dell'ordinaria operatività del Fondo<sup>29</sup>.

Sono complessivamente 1.899.371 le richieste di garanzie pervenute al Fondo di Garanzia nel periodo dal 17 marzo 2020 al 20 aprile 2021, per un importo complessivo di oltre **155,8 miliardi**. In particolare, le domande relative alle misure introdotte, tra l'altro, con il decreto "Liquidità" sono **1.889.896** pari ad un importo di circa **154,9 miliardi** (al 21 aprile sono state accolte 1.873.259 domande)<sup>30</sup>. Di queste, 1.126.104 (per un importo finanziato di circa 21,9 miliardi) sono riferite a finanziamenti fino a 30.000 euro, che possono essere erogati automaticamente senza attendere l'esito dell'istruttoria da parte di Mediocredito Centrale<sup>31</sup>.

### 3.3 Gli interventi di rafforzamento patrimoniale delle imprese

Nella seconda tipologia di interventi, quelli di rafforzamento patrimoniale delle imprese, rientra la costituzione, da parte dell'articolo 26 del decreto "Rilancio", del **"Fondo Patrimonio PMI" gestito da Invitalia** (o da sue controllate). Il "Fondo Patrimonio PMI" è finalizzato a sottoscrivere entro il 30 giugno 2021, nel **limite massimo di 1 miliardo**, obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione, emessi da società con sede legale in Italia, con ricavi compresi **tra 5 e 50 milioni** e che abbiano subito una **riduzione dei ricavi** stessi a causa dell'emergenza epidemiologica di almeno il 33% rispetto all'anno precedente.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'articolo 31 del "decreto Rilancio", inoltre, il Fondo di garanzia è stato ulteriormente incrementato di circa 3,9 miliardi per il 2020. La dotazione del Fondo è stata di nuovo incrementata dall'articolo 64, comma 1, del d.l. n. 104/2020 (al Fondo sono attribuiti 3,1 miliardi per il 2023; 2,6 miliardi per il 2024; 1,6 miliardi per il 2025) e dall'art. 1, comma 246, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021 che, tra l'altro, ha stanziato 500 milioni per il 2022).

<sup>29</sup> Ai sensi del decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 31 maggio 1999, n. 248, con cui è stato approvato il "Regolamento recante criteri e modalità per la concessione della garanzia e per la gestione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese".

<sup>30</sup> Nel calcolo delle domande presentate e accolte sono ricomprese anche le richieste presentate ai sensi dell'art. 56 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (decreto "cura Italia"), relativo alla moratoria sui prestiti in favore delle PMI.

<sup>31</sup> Fonte: comunicato stampa del 21 aprile 2021 della Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità delle imprese, istituita presso il MEF.

Con **decreto del MEF**, di concerto con il MISE, sono definite le caratteristiche, le condizioni e le modalità dei finanziamenti e degli strumenti finanziari sottoscrivibili dal Fondo, nonché gli **obblighi di rendicontazione al MEF e al MISE** circa l'utilizzo delle risorse del Fondo stesso<sup>32</sup>.

Rientra in questa tipologia di interventi anche l'autorizzazione alla costituzione, da parte dell'articolo 27 del decreto "Rilancio", del "**Patrimonio Rilancio**" **gestito da CDP**. In particolare, CDP può costituire un patrimonio destinato a cui sono apportate **risorse da parte del MEF**. Ai fini degli apporti a tale patrimonio è stata autorizzata per il 2020 l'assegnazione a CDP di titoli di Stato, nel limite massimo di **44 miliardi** ovvero l'apporto di liquidità<sup>33</sup>. I titoli di Stato non emessi e assegnati nell'anno 2020 possono esserlo negli anni successivi.

La gestione del Patrimonio Rilancio è **autonoma e separata rispetto a quella di CDP** e al patrimonio di quest'ultima e può operare sia nelle forme e alle condizioni previste dal "Quadro normativo dell'Unione europea sugli aiuti di Stato adottato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19" (c.d. *Temporary Framework*), sia a **condizioni di mercato**. Il Patrimonio può agire anche nell'ambito di operazioni di **ristrutturazione di società** che, nonostante temporanei squilibri patrimoniali o finanziari, siano caratterizzate da adeguate prospettive di redditività.

Gli interventi del Patrimonio sono effettuati in via preferenziale mediante sottoscrizione di **prestiti obbligazionari convertibili**, partecipazione ad  **aumenti di capitale** e **acquisto di azioni quotate sul mercato secondario** in caso di operazioni strategiche. Gli interventi del Patrimonio possono avere come beneficiarie imprese con **sede legale in Italia, non operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo** e che presentano un **fatturato annuo superiore a 50 milioni**.

I requisiti di accesso, le condizioni, i criteri e le modalità degli interventi del Patrimonio Rilancio sono definiti con **decreto del MEF**, sentito il MISE<sup>34</sup>. Sempre con decreto del MEF, inoltre, sono effettuati gli apporti di titoli o liquidità al Patrimonio Rilancio. Definito il quadro normativo, CDP adotta un **Regolamento** del Patrimonio Rilancio, la cui efficacia è subordinata all'approvazione del MEF, e gestisce il Patrimonio anche sulla base di eventuali **atti di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze**. CDP, infine, trasmette ogni trimestre al MEF e al MISE la lista degli interventi effettuati.

Il Governo, dunque, ha conferito ad alcuni operatori specializzati, dotati di **strutture, competenze ed expertise non posseduti dalla pubblica amministrazione** (Sace e Mediocredito Centrale con riferimento al rilascio di garanzie e all'assicurazione del rischio; CDP in relazione al mondo dell'*equity*; Invitalia per i finanziamenti agevolati), ingenti risorse pubbliche, facendone **oggetti promozionali** in grado di dare attuazione ai propri indirizzi di politica economica, seppur nel rispetto dell'**autonomia** decisionale e operativa che caratterizza la loro azione.

L'impianto legislativo sopra descritto, in generale, permette all'esecutivo di **specificare ex ante** i criteri in base quali le risorse pubbliche dovranno essere impiegate dalle società (ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa primaria), attraverso l'adozione di decreti ministeriali che indirizzano l'attuazione delle misure. Con riferimento alle **verifiche ex post**, invece, sembrano essere previsti obblighi di rendicontazione e monitoraggio (più dettagliati per le misure di sostegno al patrimonio delle imprese) più che veri e propri controlli pubblicistici sull'impiego delle risorse (non essendo spesso evidenti le possibili conseguenze del mancato rispetto dei criteri di utilizzo dei fondi). Il MEF, il MISE, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana, il Mediocredito Centrale e Sace, inoltre, hanno costituito una **Task Force** per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità delle imprese adottate dal Governo. La Task Force dovrebbe costituire un punto di **condivisione di informazioni e coordinamento** per monitorare l'attuazione delle suddette misure, permettendo

<sup>32</sup> Il decreto è stato adottato il 10 agosto 2020 e prevede un obbligo di rendiconto trimestrale al MEF e al MISE da parte di Invitalia.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 67 del d.l. n. 104/2020, una quota di tali apporti in titoli può essere destinata alla copertura di operazioni di trasferimento di partecipazioni azionarie conseguenti al riassetto del gruppo Sace (cfr. nota n. 1).

<sup>34</sup> Il DM n. 26 del 3 febbraio 2021 è entrato in vigore il 25 marzo 2021.

ai potenziali beneficiari e alle banche di conoscere le procedure di sostegno alla liquidità e agevolarne l'utilizzo.

## PARTE SECONDA LE MISURE PREDISPOSTE IN GERMANIA E IN FRANCIA

### 1. La risposta tedesca alla crisi sanitaria ed economica

#### 1.1 Il contesto di riferimento

Per far fronte alle conseguenze economiche determinate dall'erompere della crisi pandemica, il governo federale tedesco ha adottato un insieme di **misure che non hanno precedenti** nella storia della Germania unita. Secondo le stime ufficiali, per il solo 2020 le forme di sostegno economico promosse dalle autorità tedesche, infatti, hanno avuto un valore pari a **453 miliardi di euro**, cui si assommano garanzie per un importo pari a circa **820 miliardi di euro**<sup>35</sup>. Un **apposito fondo di stabilizzazione**, creato per sostenere il **fabbisogno delle maggiori imprese nazionali**, apporta una capacità aggiuntiva di finanziamento pari a **400 miliardi di euro**. A fianco delle misure adottate a livello federale, i **governi dei Länder** hanno a loro volta previsto interventi di sostegno economico, ora **complementari** rispetto a quelli adottati dalle autorità centrali, ora **indipendenti** rispetto a questi ultimi.

In linea generale, le misure promosse dalle autorità tedesche hanno perseguito **due obiettivi**, non diversi da quelli perseguiti dagli altri governi coinvolti nel contrasto alle conseguenze economiche della crisi sanitaria: da una parte, garantire il **rafforzamento del sistema sanitario**; dall'altra, **proteggere il sistema economico** dagli effetti della pandemia, in un'ottica di conservazione del potenziale produttivo di tutti i settori e, in particolar modo, di quelli più colpiti dalle chiusure decise per arginare i contagi.

Analogamente a quanto avvenuto in altri ordinamenti, inoltre, le ingenti misure economiche stanziolate dalle autorità tedesche sono state gestite sia **in forma diretta**, ovvero da **uffici amministrativi e agenzie a livello federali e sub-federale**, sia **in via indiretta**, ovvero tramite ricorso all'operato di **soggetti terzi rispetto all'amministrazione**. Nel caso tedesco, quest'ultima evenienza ha determinato un significativo **coinvolgimento della banca di promozione pubblica KwF**, che collabora con l'amministrazione federale e gli istituti di credito privati per l'erogazione di finanziamenti alle imprese nell'ambito dei programmi di supporto correlati alla perdita di fatturato e all'incentivazione degli investimenti produttivi.

L'analisi che segue si sofferma principalmente su tali modalità di intervento economico basate sull'apporto di soggetti terzi. Va, infatti, osservato che le misure gestite direttamente dall'amministrazione sono, da una parte, essenzialmente di **tipo fiscale**, e dall'altro, sono rivolte a garantire un'**integrazione dei salari dei lavoratori**, e in tal senso esulano dal perimetro di questo studio<sup>36</sup>. Di conseguenza, l'analisi è qui focalizzata soprattutto sulle misure di **rilancio delle imprese**.

#### 1.2 Il ruolo del *Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)*

La più importante misura di supporto all'economia adottata dalle autorità tedesche è rappresentata dall'istituzione del ***Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)***, il **Fondo di Stabilizzazione Economica** istituito dal *Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds* (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG) per stabilizzare il sistema economico tedesco in risposta alla crisi pandemica.

<sup>35</sup> Si veda il documento *German Stability Program 2020*, redatto dal *Federal Ministry of Finance*, disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-stability-programme-germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-stability-programme-germany_en.pdf).

<sup>36</sup> V. *supra*, sulla scelta delle misure da analizzare, Parte Prima, par. 2.1., p. 3.

Il Fondo offre sostegno sotto forma di misure di stabilizzazione con una dotazione totale pari a **600 miliardi di euro** per aiutare **le imprese di tutti i settori** a rafforzare la propria base di capitale e affrontare le carenze di liquidità.

Il WSF si compone di **due strumenti** di stabilizzazione, che possono anche essere applicati in combinazione tra loro:

- **le garanzie federali sui prestiti e i titoli emessi sui mercati finanziari;**
- **le misure di ricapitalizzazione diretta**, volte a rafforzare la capacità patrimoniale delle imprese interessate.

Le imprese *target* sono rappresentate dai **grandi gruppi commerciali tedeschi**, posto che per accedere al supporto del WSF devono essere soddisfatti due dei tre criteri previsti dalla legislazione, ovvero *i*) un attivo totale per oltre 43 milioni di euro, e/o *ii*) un fatturato annuo superiore ai 50 milioni di euro, e/o *iii*) una media annua di dipendenti superiore alle 249 unità.

Da un punto di vista **organizzativo**, le decisioni relative all'offerta delle misure di stabilizzazione sono assunte da soggetti diversi in relazione al volume del sostegno richiesto. In particolare, mentre le decisioni relative alla prestazione di garanzie **sino a 100 milioni di euro**, sono **assunte da KwF**, quelle concernenti garanzie di importo superiore – sino al massimale di 500 milioni di euro – nonché in materia di ricapitalizzazione – **sino a 200 milioni di euro** – sono assunte con **decisione congiunta del ministero dell'economia e dell'energia e del ministero delle finanze**; infine, le garanzie che **superano i 500 milioni di euro** e le ricapitalizzazioni che superano i 200 milioni di euro vengono sottoposte al **comitato interministeriale del WSF, presieduto dal Ministero federale delle finanze** e che include l'Agenzia delle finanze come membro consultivo. La decisione sulle misure di stabilizzazione da adottare è presa tenendo conto di aspetti quali l'importanza dell'azienda per l'economia tedesca, l'urgenza dell'intervento, l'impatto sul mercato del lavoro e sulla concorrenza e i principi di economicità ed efficienza nell'uso delle risorse del Fondo.

E' opportuno peraltro evidenziare che, a una prima analisi, appare di particolare interesse proprio questa originale **governance** di KwF, nella quale, come sopra rilevato, e a differenza di quanto accade in Italia, si assiste a un'**interazione strutturata e a geometria variabile tra la KwF stessa e più soggetti dell'amministrazione**.

Tutte le decisioni sono rese pubbliche dalla *Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH*, ovvero l'Agenzia federale delle finanze, che opera quale **gestore principale del Fondo** sulla base delle **direttive eventualmente impartite dal comitato interministeriale** sopra richiamato. Ad oggi, le misure di ricapitalizzazione promosse grazie al WSF ammontano a poco meno di **8,5 miliardi di euro**, per oltre la metà assorbite dal vettore aereo di bandiera **Lufthansa**. Le misure di garanzia correlate a programmi speciali gestiti da KwF ammontano invece a circa **38 miliardi di euro**.

### 1.3. Il ruolo di KwF

Il *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Istituto di Credito per la Ricostruzione – KwF) è la **banca di promozione tedesca**, istituita dopo la Seconda guerra mondiale per promuovere iniziative di credito nell'interesse pubblico, sgravando il bilancio statale.

La banca di promozione federale partecipa a **quattro diversi programmi di assistenza** promossi dalle autorità tedesche.

- Il primo programma (**Instant Loan**) è rivolto a **imprese di medie dimensioni** che abbiano **registrato profitti** nel 2019 o in media negli ultimi tre anni. I crediti rientranti all'interno di questa categoria sono erogati **dall'intermediario creditizio** con il quale l'impresa intrattiene ordinariamente i propri rapporti commerciali e beneficiano della garanzia totale di KwF<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> L'ammontare del finanziamento può essere fino a tre mesi di fatturato per un massimo di i) 1,800,000 EUR per imprese con più di 50 dipendenti, ii) 1,125,000 EUR per imprese con 10-50 dipendenti, e iii) 675,000 EUR per imprese con un massimo di 10 dipendenti. Il prestito ha una durata decennale, con un tasso normalmente pari al 3%;

- Il secondo programma (*Entrepreneur Loan*) è rivolto a **imprese di grandi, medie e piccole dimensioni** che intendano effettuare **investimenti**. Anche in questo caso l'erogazione è effettuata direttamente **dall'intermediario creditizio** di riferimento dell'impresa interessata, mentre la garanzia di KwF si estende fino all'80% del rischio assunto per le imprese di grandi dimensioni e al 90% per le SMEs, a condizione che siano attive da almeno cinque anni<sup>38</sup>.

- Il terzo programma, denominato *ESP Start-Up Loan*, è rivolto a imprese che intendano effettuare **specifiche tipologie di investimenti** e che siano attive sul mercato da un minimo di tre anni. Le condizioni offerte sono le medesime dell'*Entrepreneur Loan*.

- Il quarto e ultimo programma è denominato *Syndicate Financing*, e prevede la partecipazione di KwF a operazioni di *syndicated financing* per investimenti in favore di **imprese di grandi e medie dimensioni**, con assunzione di un rischio massimo pari all'80% (e non superiore al 50% del debito complessivo)<sup>39</sup>. Da un punto di vista operativo, l'erogazione dei finanziamenti prevede quindi una stretta collaborazione tra **KwF e gli altri istituti di credito tedeschi** con i quali le imprese interessate intrattengano rapporti ordinari. In particolare, nel caso dell'*Instant Loan*, non è previsto lo svolgimento di un'apposita istruttoria creditizia aggiuntiva da parte della banca o di KwF, con una conseguente semplificazione del meccanismo di erogazione<sup>40</sup>.

In termini di impatto, alla fine del 2020, KwF ha partecipato alla concessione di **100,000 prestiti, per un ammontare pari a circa 46 miliardi di euro**; la quasi totalità delle risorse è stata assorbita da imprese appartenenti al segmento *small-medium*. Ciò ha comportato un incremento del 75% del volume di crediti di tipo "promozionale" su base annuale. La maggior parte delle risorse sono state assorbite dal secondo dei programmi sopra ricordati (*Entrepreneur Loan*), per un ammontare pari a **oltre 28 miliardi di euro**.

#### 1.4. Le misure di sostegno a livello sub-federale

A fianco di quelle promosse a livello federale, i **Länder tedeschi** hanno adottato iniziative di sostegno economico dirette anche al supporto delle **imprese locali**. Anche tali iniziative si sono articolate in due direzioni.

- La costituzione di **fondi speciali** per il supporto delle imprese colpite dagli effetti economici dell'emergenza pandemica<sup>41</sup>.
- La predisposizione di misure di sostegno delle **banche di promozione locali**, assistite dalla **garanzia del Länd** di riferimento e spesso in coordinamento con le analoghe misure – sopra analizzate – adottate a livello federale<sup>42</sup>.

---

per accedere a tale finanziamento è necessario che l'impresa non abbia avuto difficoltà finanziarie prima del 31 dicembre 2019.

<sup>38</sup> L'ammontare massimo del finanziamento che può essere concesso è pari a 100 milioni per gruppo di imprese, con vari limiti correlati alle dimensioni delle stesse, alle tipologie di spese previste e alle forme di indebitamento già esistenti.

<sup>39</sup> Il finanziamento proposto è di ammontare non inferiore a 25 milioni di euro, e sono previsti vari limiti rispetto al suo ammontare, tra cui i) 25% fatturato 2019, ii) doppio dei costi per salari 2019, o iii) esigenze di finanziamento per i prossimi 12 mesi.

<sup>40</sup> Allo stesso tempo, KwF ha predisposto un'apposita guida online per aiutare le imprese a individuare il prodotto adatto alle proprie esigenze e predisporre la necessaria documentazione per la sottoposizione della domanda di credito al proprio intermediario di riferimento.

<sup>41</sup> Tra questi, particolare rilievo ha avuto il fondo speciale istituito dalla Baviera, provvisto di una dotazione iniziale di 10 miliardi di euro, poi raddoppiata per il protrarsi dell'emergenza pandemica.

<sup>42</sup> Sul fronte del sostegno alle banche di promozione locali, le iniziative sono state molteplici e hanno coinvolto praticamente tutti i *Länder*, normalmente in collaborazione con il governo federale. Ad esempio, il governo del *Länd* del Nord-Reno-Westphalia ha assunto obblighi di garanzia sino a 5 miliardi con riguardo ai crediti erogati o garantiti dalla NRW Bank

Un'iniziativa analoga è stata presa dal governo dello Schleswig-Holstein, dove la banca di promozione locale ha avviato un programma per l'erogazione di crediti in favore di imprese piccole, medie e micro. Allo stesso modo, la LfA Förderbank Bayern ha avviato un programma di sostegno simile all'*Entrepreneur Loan* della KfW, con prestiti e garanzie rivolti alle piccole e medie imprese, nonché ai lavoratori indipendenti. Programmi analoghi sono stati attivati anche a livello comunale, come nei casi di Berlino (*Soforthilfe I* e *Soforthilfe II*), Amburgo e Brema.

## 2. La risposta francese alla crisi sanitaria ed economica

### 2.1. Le garanzie e le agevolazioni pubbliche sui prestiti delle imprese

Nell'ordinamento francese, per rispondere alla crisi pandemica, tra i vari interventi, approntati dal Governo, particolare importanza ha assunto la predisposizione di **garanzie pubbliche** e di **agevolazioni sui prestiti** delle imprese, assunte, come si vedrà, attraverso procedimenti per lo più di competenza del *Ministre de l'Economie et des Finances*. Come nel caso della Germania, anche qui l'analisi non contempla le misure strettamente fiscali e si sofferma soprattutto sulle iniziative di **rilancio dell'economia**.

Gli interventi di ausilio sono realizzati con il *Prêt Garanti par l'État (PGE)*, con il *Fonds de Développement Économique et Social (FDES)* e con gli apporti di capitale dati con gli *avances remboursables* o con i *prêts à taux bonifiés*<sup>43</sup>.

- Il **PGE**, che è un prestito garantito dallo Stato, si svolge attorno al ruolo di *Banque Publique d'Investissement - Bpifrance Financing SA* o BPI -, una **società bancaria, "holding", con un capitale totalmente pubblico**, la quale detiene alcune società miste, attive negli interventi nell'economia. La garanzia, nella connessa ipotesi dell'escussione, sarà prestata e finanziata con le **risorse statali**. La medesima garanzia è certificata e concretamente prestata da BPI ed è **approvata con un atto amministrativo, adottato dal *Ministre de l'Economie et des Finances***: questo, a sua volta, decide sulla base di un'istruttoria svolta da un ufficio amministrativo, costituito presso la struttura del *Premier Ministre (Comité de suivi)*. La normativa stabilisce che questa garanzia sia irrevocabile, incondizionata e valida per la durata del prestito e si applichi al capitale, agli interessi e agli accessori (comprese le commissioni di garanzia)<sup>44</sup>. Come mostrano i dati raccolti dal Governo francese, relativi alle dimensioni del concreto ricorso a questa garanzia, su **137,2 miliardi di euro** della somma dei PGE richiesti, il Governo francese ha accordato **136 miliardi** di prestiti di questo tipo.

<sup>43</sup> I tre interventi sono stati finanziati attraverso le norme adottate per la corrente pandemia; precisamente, la loi n. 2020-289 ha stanziato 300 miliardi di euro per i PGE, mentre la loi 2020-473, del 25 aprile 2020, di rettifica della legge finanziaria per il 2020, ha previsto i finanziamenti dei citati interventi del FDES, degli *avances remboursables* e dei *prêts à taux bonifiés*: questi finanziamenti devono essere intesi, complessivamente, previsti una tantum, attualmente non sembrano dovere essere rinnovati ciclicamente e sono finanziati attraverso le risorse attribuite dal Governo francese e gestite da una società pubblica.

<sup>44</sup> L'ambito della garanzia risulta, poi, stabilito nella seguente forma: essa copre il 90% per alcune piccole aziende, che, durante l'ultimo esercizio chiuso – o, se non hanno mai concluso un esercizio, il 16 marzo 2019 -, impiegano meno di 5.000 dipendenti in Francia e hanno un fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro; la garanzia copre, invece, l'80% per le aziende con un fatturato inferiore a 5 miliardi di euro, nell'ultimo esercizio finanziario; la stessa garanzia si estende al 70% per le altre società. Nel caso di inadempienza (anche in caso di un solo mancato pagamento contrattualmente dovuto dal debitore), il creditore avrà diritto di ottenere, al più tardi entro 90 giorni dalla richiesta, un pagamento provvisorio da Bpifrance, per conto dello Stato francese: l'importo del pagamento provvisorio è proporzionato all'importo garantito. Inoltre, nel caso di inadempienza (analogamente, anche per un solo mancato pagamento contrattualmente dovuto), il creditore avrà diritto di ottenere, al più tardi entro 90 giorni dalla richiesta, un pagamento provvisorio da Bpifrance, per conto dello Stato francese. L'importo del pagamento provvisorio è proporzionato all'importo garantito; è, così, poi, anche determinato l'importo del risarcimento conseguente: - se quest'ultimo è superiore al detto pagamento provvisorio, la differenza tra questi due importi dovrà essere tempestivamente corrisposta al finanziatore; - se l'importo del risarcimento è inferiore al pagamento provvisorio effettuato, l'eccedenza sarà tempestivamente rimborsata allo Stato francese dal prestatore.

- Il *Fonds de Développement Economique et Social (FDES)* è una dotazione patrimoniale, costituita presso il *Ministre de l'Economie et des Finances* e gestita da uffici collegiali, **governativi**, che può erogare prestiti ad aziende in difficoltà e finanziamenti ordinari. Anche in questo caso, vi è l'impiego delle risorse pubbliche, dirette ad agevolare il **prestito di una somma pecuniaria**, analogamente a ciò che avviene con il PGE, anche se, in tale tipologia, la somma è posta per l'adempimento di un'eventuale obbligazione solidale, posta per la garanzia di un credito<sup>45</sup>. I finanziamenti sono rivolti alle **società in difficoltà**, che non possono più avere accesso al mercato del credito o per le quali, comunque, i prestiti garantiti dallo Stato (PGE) sono inefficaci, anche se queste società non presentano una radicale insolvenza e sono dunque finalizzati a garantire una ristrutturazione patrimoniale e operativa. Le decisioni sull'approvazione dei prestiti di questo tipo sono attribuite a un *décret* del *Ministre de l'Economie et des Finances*, anche se la gestione delle risorse del medesimo fondo è affidata a **BPI**.
- L'ultima tipologia considerata nell'ambito dei finanziamenti provvisti di una garanzia o di un'agevolazione pubblica è rappresentata dai **prestiti dati, nella forma dell'apporto di capitale**, a una particolare impresa. Questi prestiti sono assegnati attraverso anticipi rimborsabili (*avances remboursables*) oppure con finanziamenti agevolati (*prêts à taux bonifiés*), volti a sostenere il flusso di cassa delle società colpite dalla stessa crisi. Le decisioni sull'approvazione dei prestiti di questo tipo sono attribuite a un *décret* del *Ministre de l'Economie et des Finances*<sup>46</sup>.

## 2.2. I sussidi a fondo perduto alle imprese

La Francia ha organizzato anche un sistema di **sostegni a fondo perduto** ai settori produttivi colpiti dalle conseguenze della crisi attorno a due principali strumenti diretti di intervento: il *Fonds de solidarité*, il *Prise en charge des coûts fixes des entreprises*.

Questi strumenti sostengono essenzialmente le imprese "per via esterna", ovvero hanno l'obiettivo di **erogare liquidità** a sostegno di settori messi in condizione di non poter pienamente operare dalle normative anti-Covid;

Caratteristica fondamentale degli strumenti predisposti è la **gestione diretta da parte dello Stato**, attraverso il *Ministère de l'Économie et des Finances*, a cui le imprese interessate possono rivolgere la propria domanda di ammissione.

- Il *Fonds de solidarité*, finanziato dallo Stato e dalle Regioni, costituisce il principale strumento di **erogazione di liquidità** ai settori produttivi più esposti alla crisi (piccole imprese, micro-imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti). Il *Fonds* si rivolge ad aziende operative prima del 31 ottobre 2020, indipendentemente dalla dimensione, per le quali sia stata disposta la chiusura al pubblico per tutto il mese di febbraio 2021 e a condizione di aver subito nello stesso mese una perdita pari ad almeno il 20% del fatturato; ad aziende operative prima del 31 ottobre 2020, appartenenti al c.d. "settore S1"<sup>26</sup>, che abbiano subito una perdita di fatturato superiore al 50%; ad aziende

<sup>45</sup> I prestiti del FDES sono essenzialmente partecipativi, diretti, perciò, a realizzare una partecipazione nel capitale delle imprese finanziate. I finanziamenti possono essere dati per un periodo di sette anni, ammettendo un differimento di dodici mesi del pagamento del capitale e l'importo di questo prestito è limitato ai seguenti importi: euro 20.000, per le aziende operanti nel settore agricolo, impiegando da zero a quarantanove dipendenti; euro 30.000, per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura, impiegando da zero a quarantanove dipendenti; euro 100.000, per le aziende caratterizzate da un numero dei dipendenti fino a quarantanove e non attive nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura; conformemente alla stessa normativa, questi crediti sono erogati ad un tasso fisso di almeno 350 punti base.

<sup>46</sup> I primi finanziamenti sono previsti per le PME - *Petite et Moyenne Entreprise* - e per le ETI - *Entreprise de Taille Intermédiaire* -, qualora queste imprese non siano state beneficiarie di un prestito garantito dallo Stato e sufficiente a finanziare le attività delle stesse società. La singola azienda beneficiaria del prestito deve dimostrare le prospettive del rilancio della propria attività; le società conseguentemente finanziate non devono essere state sottoposte a procedure concorsuali, al 31 dicembre 2019.

operative prima del 31 ottobre 2020, appartenenti al c.d. “settore S1 bis”<sup>47</sup> che abbiano registrato una perdita di fatturato superiore al 50%,<sup>47</sup>.

- Il 13 marzo 2021, la Commissione ha autorizzato un aiuto di Stato della Francia pari a circa 2 miliardi di euro, finalizzato a sostenere **i costi fissi scoperti di aziende colpite dalla crisi** connessa alla pandemia da Covid-19 che abbiano subito una perdita del 10% del fatturato nel 2020 rispetto al fatturato del 2019 e che abbiano una serie di caratteristiche specifiche, tra le quali l’ubicazione di uno dei propri punti vendita presso un centro commerciale di oltre 20.000 mq, a cui è vietato l’accesso pubblico per via dell’emergenza.

## PARTE TERZA

### IL SOSTEGNO ALL’ECONOMIA IN ITALIA: GESTIONE DIRETTA VS ESTERNALIZZAZIONI

#### 1. Le ragioni dell’ampio ricorso alla gestione di fondi attraverso società a partecipazione pubblica

Come si è evidenziato nella prima parte di questa ricerca, le risorse che lo Stato italiano ha messo a disposizione per affrontare la crisi pandemica dal punto di vista economico sono di dimensioni **particolarmente ingenti**, non hanno paragoni con misure adottate in passato e sono proporzionate alle debolezze che l’emergenza sanitaria ha posto in risalto. La sospensione del Patto di Stabilità è stata il frutto della consapevolezza dell’urgenza. Ma le politiche di sostegno diretto a protezione del sistema economico e sociale hanno vita breve, perché incontrano il limite ovvio dell’**eccessivo indebitamento**, posto peraltro che, come si è detto in apertura, la deroga europea alle ordinarie regole di bilancio non potrà diventare permanente anche se è ragionevole ritenere che queste saranno ripensate. In altri termini, le politiche in questione sono state una risposta immediata, ma non possono essere sufficienti. Occorre che le risorse investite attivino circuiti virtuosi in grado di potenziare il sistema economico. I fondi devono essere impiegati non come una fonte di finanziamento, ma come **una chance per azionare un processo di modernizzazione economica e sociale**.

Dall’esame svolto sinora emerge chiaramente che, in Italia, lo stanziamento delle risorse è stato accompagnato da un **ampio ricorso a soggetti terzi** per la gestione dei fondi assegnati per l’emergenza determinata dalla pandemia.

Deve innanzitutto chiarirsi in cosa consista tale ricorso ai *terzi*, perché nelle migliori pratiche a livello internazionale la soluzione intrapresa è stata quella della promozione di strumenti di cooperazione tra le autorità pubbliche e gli operatori economici privati in progetti di crescita<sup>48</sup>.

In Italia, invece, il ricorso ai terzi è consistito, essenzialmente, dall’**affidamento ad alcune società a controllo pubblico o in house** – in questo senso terze rispetto all’amministrazione tradizionale – della gestione indiretta delle misure di aiuto. Lo Stato, in altre parole, ha cercato un **partner affidabile**, in grado di operare in modo indipendente rispetto al mercato, e di saper rispondere ad esigenze di certezza, sicurezza, celerità ed efficienza. Sul punto meritano di essere considerate diversamente le ipotesi in cui le società partecipate sono **coinvolte nella definizione dei progetti** da quelle in cui le stesse vantano un **ruolo meramente attuativo** di scelte che restano unicamente in mano alle pubbliche amministrazioni competenti per materia.

Quali sono le ragioni e quali le conseguenze?

<sup>47</sup> La specificazione delle attività economiche rientranti nella categoria S1 è al seguente link: [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/covid19-soutien-entreprises/listes-S1-et-S1bis-1.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/listes-S1-et-S1bis-1.pdf)

<sup>48</sup> Il *project financing* nel settore infrastrutturale, la sinergia tra politiche di ricerca e progetti industriali guidati verso obiettivi concreti e di interesse generale, la creazione di fondi sovrani in cui possano confluire anche risorse private sono esempi di come la cooperazione orizzontale tra pubblico e privato incida positivamente su molti settori dell’economia.

Iniziamo dalle prime. L'alto tasso di complessità amministrativa dei progetti e la rilevanza degli stessi ai fini della crescita economica richiedono **competenze tecniche e manageriali delle quali le amministrazioni, pur con le doverose eccezioni, sono spesso carenti**, e che, invece, sono presenti **nelle società partecipate**<sup>49</sup>.

C'è poi da considerare un secondo aspetto. Il sistema di *spoils system*, adoperato per la selezione dei vertici amministrativi, comporta il rischio che le scelte circa l'uso dei fondi sia attratto da criteri altri. All'opposto, la scelta di esternalizzare le politiche di gestione delle risorse potrebbe servire a **superare il gioco degli interessi**. Ma potrebbe **essere vero anche il contrario**: uscendo dal perimetro formale della pubblica amministrazione, per come inteso dalla giurisprudenza costituzionale, partendo dal disposto del d.lgs. 165/2001, **i pericoli di cattura vanno attentamente considerati**, così come l'attenzione per la **gestione di così ingenti risorse finanziarie**. In definitiva, nella scelta di esternalizzare, così come in quella di mantenere in capo alla amministrazione la gestione delle risorse, sono presenti tanto **opportunità**, quanto **rischi**. Solo un attento monitoraggio dell'attuazione delle varie misure di intervento economico, potrà quindi fornire risposte circa l'efficacia delle scelte fatte.

Quanto alle conseguenze, **l'outsourcing implica un mutamento del regime giuridico e della disciplina delle responsabilità**. Sotto il primo profilo, la gestione sarà maggiormente affidata alle regole del **diritto privato**, il che implica un diverso atteggiarsi **delle garanzie pubblicistiche e dell'apparato dei controlli**. Sotto il secondo, la responsabilità tenderà a **seguire maggiormente canali giuridici**.

<i>Le proposte operative</i>
Nel <i>paper</i> sono isolati alcuni <b>profili problematici</b> , relativi alla predisposizione dei nuovi interventi di sostegno in economia, e in particolare riguardo al tema del rapporto tra <b>gestione diretta ed esternalizzazione</b> . <b>All'interno del quadro generale, appena tratteggiato, è allora possibile individuare alcune possibili risposte a tali problemi.</b>
<p><b>La programmazione politica.</b></p> <p>Tanto la scelta di affidare la gestione di fondi e misure per il sostegno economico direttamente alle amministrazioni pubbliche, quanto quella di esternalizzare a favore di soggetti terzi, dovrebbe formare oggetto di <b>un'attenta predisposizione di linee di indirizzo a livello politico</b>. È evidente, infatti, che, specialmente laddove la scelta sia quella della esternalizzazione, il ruolo del <b>soggetto terzo</b> dovrebbe essere quello di <b>attuare, entro la prospettiva di mercato</b>, compiti strategici chiaramente definiti dal decisore politico e non di fissare, esso stesso, questi ultimi<sup>50</sup>. Sarebbe opportuno, in particolare, per rendere più chiaro il <b>quadro delle responsabilità</b> e per impostare misure non solo congiunturali ma anche <b>a medio e lungo termine</b>, riservare al <b>Parlamento</b>, specialmente <b>a mezzo delle competenti Commissioni</b><sup>51</sup>, una più puntuale e ponderata partecipazione all'azione di programmazione, affrontando anche il tema delle forme dell'<b>eventuale outsourcing</b>.</p>
<b>I criteri delle esternalizzazioni.</b>

<sup>49</sup> A riguardo, si veda, in questa stessa serie di *paper*, *Come può la pubblica amministrazione reclutare le migliori competenze? Le buone pratiche*, a cura di Dario Bevilacqua, Lorenzo Carbonara, Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti, Sabino Cassese, Claudia Ciccodicola, Matteo Gnes, Chiara Lacava, Guido Melis, Camilla Ramotti, Gianluca Sgueo e Federico Spanicciati.

<sup>50</sup> Emblematico è il caso del Patrimonio Rilancio, per il quale sono individuate a monte dal legislatore e dall'amministrazione le aree strategiche di intervento, non essendo delegato tale compito all'opera di supplenza della Cassa depositi e prestiti.

<sup>51</sup> Il riferimento è principalmente alla Commissione bilancio, tesoro, programmazione; alla Commissione industria, commercio e turismo; alla Commissione finanze.

La decisione di affidare la gestione di fondi e di strumenti di intervento in economia a soggetti terzi **non può risolversi in una “delega in bianco”**, non contenente neppure un’indicazione delle caratteristiche del soggetto a favore di chi si esercita l’*outsourcing* e delle ragioni a fondamento dell’esternalizzazione. Come è stato evidenziato, il ricorso a soggetti terzi rispetto all’amministrazione trova, sempre più spesso, una ragionevole giustificazione nella necessità di affidarsi a **competenze manageriali e tecniche**, sovente assenti negli apparati ministeriali e presenti in strutture esterne che “fanno questo di mestiere”. Nondimeno, in assenza di criteri chiari, quest’ultima si può risolvere nell’apertura di uno spazio di **negoziazione politica**, dagli esiti **incerti**<sup>52</sup>. In tal senso, sarebbe necessario far sì che la decisione di affidarsi a soggetti non appartenenti all’amministrazione tradizionale fosse ancorata a un’**indicazione del legislatore fondata su una chiara e ragionevole determinazione dei criteri della scelta**. Allo stesso modo, la soluzione dell’esternalizzazione non dovrebbe prescindere da un serio apprezzamento della **definizione dei rapporti tra amministrazione e soggetto terzo**, indicando, tra l’altro, i meccanismi di **disclosure pubblica dei risultati conseguiti** e affrontando il problema del mutamento del **regime giuridico della responsabilità**, che consegue all’*outsourcing*, di cui si è detto sopra.

#### **La definizione degli strumenti di intervento in economia.**

L’efficienza dell’azione pubblica di sostegno all’economia dipende anche dalla capacità di fare leva su un **campionario differenziato di misure**. Sul versante degli ausili **gestiti direttamente dall’amministrazione**, l’esperienza antecedente alla crisi di questo anno aveva mostrato una predilezione per il ricorso a strumenti **automatici e non discrezionali**. Come osservato, soprattutto negli interventi legislativi più recenti, si sta tuttavia introducendo un numero crescente di interventi che, per essere attuati, necessitano dell’esercizio di un’**attività discrezionale** da parte dell’amministrazione. **E’ opportuno, però, non parcellizzare** gli strumenti di quest’ultimo tipo; prevedere per la loro attuazione **strutture e procedimenti ad hoc**; ricondurre gli stessi in un **quadro organico**, nel quale si accordi rilievo alle attuali capacità dell’amministrazione e alle riforme necessarie per dotare quest’ultima delle **competenze indispensabili** a svolgere i propri compiti. A questo scopo, sarebbe tuttavia indispensabile distinguere, da subito, le azioni **esclusivamente congiunturali** rispetto a quelle, invece, da impostare su un **orizzonte temporale stabile**: non si deve dimenticare, infatti, che la storia nazionale dell’intervento dei poteri pubblici in economia si è costruita, non senza contraddizioni, sul **consolidamento di misure originariamente temporanee**. Questo tipo di valutazioni, peraltro, aiuterebbe a identificare più agevolmente i meccanismi di supporto all’economia attribuibili all’amministrazione da quelli invece che, anche per il loro **carattere innovativo**, sarebbe opportuno affidare a **soggetti terzi** e specialmente a **società in mano pubblica**<sup>53</sup>.

#### **Il coordinamento degli interventi di sostegno alle imprese.**

Gli interventi a favore delle imprese tendono a essere ancora, e nonostante i diversi tentativi di razionalizzazione fatti negli anni, **eterogenei e frammentati** tra più amministrazioni e soggetti terzi. Sarebbe opportuno quindi realizzare un **effettivo coordinamento** tra i vari soggetti responsabili della gestione delle diverse misure, in una prospettiva di recupero di una visione di politica economica complessiva per il

<sup>52</sup> Significativo è qui, invece, il caso del Fondo di sostegno alle grandi imprese, finanziato per 200 miliardi, con una generica indicazione legislativa della possibilità di affidarne la gestione a un “soggetto in house”.

<sup>53</sup> Non può infatti trascurarsi che alcuni interventi, tipicamente da banca d’investimento, mai potrebbero essere affidati all’amministrazione, dovendo, invece, questi ultimi, come del resto accade anche negli altri paesi europei considerati nell’analisi, essere delegati a soggetti *ad hoc*, come la Cassa depositi e prestiti, Invitalia o il MedioCredito Centrale.

Paese<sup>54</sup>. Questa funzione dovrebbe esplicarsi anche in **raccordo con il Parlamento**, il quale dovrebbe svolgere un ruolo centrale, a beneficio della trasparenza davanti all'**opinione pubblica**<sup>55</sup>. Anche per le Camere si pone il problema della capacità di lettura dei dati e delle linee di sviluppo generali, per poter reagire tempestivamente indirizzando il Governo oppure correggendo anche il quadro normativo. Al riguardo può porsi all'attenzione l'esigenza di un aggiornamento dell'assetto strutturale delle commissioni permanenti.

#### **Il monitoraggio e il controllo sugli interventi di sostegno alle imprese.**

Il supporto pubblico alle attività produttive e ai servizi non può prescindere dalla presenza di una **verifica in itinere ed ex post**, non solo e non tanto in termini di legalità formale e congruità contabile, delle modalità di spese dei fondi pubblici e di attuazione delle misure di intervento in economia; ma anche e soprattutto in termini dei risultati effettivamente raggiunti e della loro coerenza con gli obiettivi perseguiti con l'adozione delle relative misure. Perché ciò divenga possibile è necessario, tuttavia, che si realizzino alcune **condizioni minime**, attualmente assenti. La prima è la presenza di un **“cruscotto” sempre aggiornato degli ausili pubblici vigenti**, che tenga conto delle **somme stanziare** per la loro attuazione e dello **stato di attuazione dei vari strumenti**, anche in termini di risorse **effettivamente spese e che agevoli anche il coordinamento amministrativo**<sup>56</sup>. La seconda, ancora una volta, è il rafforzamento dei **corpi tecnici dell'amministrazione, anche mediante la costituzione di specifiche task force**, senza il quale la scelta di esternalizzare a soggetti terzi rischia di diventare, sempre di più, un'opzione sostanzialmente imposta dalla **debolezza della macchina statale o dall'assenza di determinate professionalità al suo interno** piuttosto che una **decisione strategica** determinata dal valore aggiunto che, in talune circostanze, può generare l'*outsourcing*. Sullo sfondo c'è il pericolo per il quale se si sbaglieranno le scelte nei sostegni all'economia si potrebbe determinare il duplice deterioro effetto. Una ripresa inferiore alle attese ed alle capacità potenziali del sistema economico nazionale. La conseguente ossificazione del maggiore indebitamento pubblico contratto in questa fase. Ciò per via tanto della ridotta idoneità delle imprese a creare ricchezza, quanto dell'incapacità degli attori economici finanziati di restituire i capitali, con l'attivazione delle garanzie pubbliche a beneficio del sistema finanziario che ha erogato la liquidità<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Non andrebbe trascurato, in questa prospettiva, il tema della riforma organizzativa delle strutture ministeriali competenti a gestire le varie misure, a partire da quella del Ministero dello sviluppo economico che, allo stato attuale, pare aver perso quel ruolo centrale che, invece, astrattamente dovrebbe competergli.

<sup>55</sup> A tale fine si potrebbe valutare il coinvolgimento di una struttura come il Dipartimento per la programmazione economica (Dipe), pur nella consapevolezza che questa è attualmente gravata da numerose competenze, specie rispetto alle risorse, anche in termini di personale, di cui dispone. Si aggiunge che, là dove le misure fossero delegate a società pubbliche, dovrebbero prevedersi relazioni al Parlamento, non meramente formali, diversamente da quanto tende ad accadere oggi.

<sup>56</sup> La distanza da tale risultato è misurata dal fatto che, tranne per poche iniziative (essenzialmente quelle del Fondo Centrale di Garanzia), non esistono sufficienti dati aggiornati sulle risorse attualmente spese, rispetto a quelle stanziare. Un ausilio a colmare questo *gap* informativo potrebbe evidentemente partire dalla Ragioneria generale dello Stato.

<sup>57</sup> Il tema è stato di recente affrontato nell'interessante *Report* dell'*European Systemic Risk Board (ESRB), Prevention and management of a large number of corporate insolvencies*, aprile 2021, disponibile all'indirizzo [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report210428\\_PreventionAndManagementOfALargeNumberOfCorporateInsolvencies~cf33e0285f.en.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report210428_PreventionAndManagementOfALargeNumberOfCorporateInsolvencies~cf33e0285f.en.pdf)

## *Sommario e conclusioni*

In base al *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi* dell'Istat, a novembre 2020, quasi un terzo delle imprese considerava a rischio la propria sopravvivenza, oltre il 60% prevedeva ricavi in diminuzione e solo una su cinque riteneva di non avere subito conseguenze o di aver tratto beneficio dalla crisi. Di qui la reazione del Governo tradotta in una **vasta serie di interventi di sostegno alle imprese**. Ciò, in prospettiva comparata, è in linea con quanto fatto in tutti i paesi occidentali, specie in Francia e Germania.

La risposta italiana, innestata nel quadro delle azioni dell'Unione europea, si connota per la **varietà degli strumenti adottati. Ausili indiretti** di tipo essenzialmente **fiscale. Sovvenzioni, finanziamenti agevolati e garanzie pubbliche**, con l'obiettivo di garantire liquidità e accesso al credito per le imprese. Sono due le principali direttrici: **il sostegno alla liquidità e il supporto al capitale**. Alcune misure di sostegno sono **gestite direttamente dalle pubbliche amministrazioni** e altre sono affidate a **società partecipate dallo Stato**. Riguardo le misure gestite direttamente dalla pubblica amministrazione, rilevano in specie gli interventi diretti alla **compensazione dei danni subiti dalle imprese** attive in specifiche filiere o servizi nonché attive in aree strategiche per mezzo di finanziamenti agevolati e i contributi a fondo perduto. Le società partecipate dallo Stato maggiormente coinvolte **sono Sace, Mediocredito Centrale, Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia**: le prime due impegnate nella concessione di garanzie in favore di banche e altri istituti di credito, le seconde nel rafforzamento patrimoniale delle imprese.

Per questi interventi sono stanziati ingenti risorse finanziarie pubbliche. Tale ampiezza, unita alla strategicità per la ripresa, pone alcuni problemi. E' adeguata la capacità dello Stato di programmare e di gestire i propri interventi diretti e indiretti? In altre parole, per il rilancio dell'economia si può contare su **un'amministrazione capace e reattiva**? Gli uffici amministrativi sono concretamente **in grado di gestire gli aiuti oppure sono "obbligati" ad "avvalersi" di soggetti terzi** come le società a partecipazione pubblica? In questo caso, quali sono **le ragioni, le forme e gli strumenti del controllo pubblico** sull'azione di questi soggetti terzi? L'avvalimento di soggetti non burocratici è **transeunte o stabile e strutturale**? Al di là delle modalità di attuazione delle misure, ci sono le condizioni **per misurare i risultati** degli interventi per correggerli in tempo?

Dall'analisi svolta nel *paper* derivano alcune possibili linee di intervento: 1) la **programmazione politica** delle modalità dirette o indirette di gestione degli interventi anche mediante un informato coinvolgimento del Parlamento; 2) la **definizione di criteri nelle esternalizzazioni** affinché non si traducano in una "delega in bianco", con la conseguente apertura di uno spazio di negoziazione dagli esiti incerti; la soluzione dell'esternalizzazione non dovrebbe prescindere, poi, dalla definizione dei rapporti tra amministrazione e soggetto terzo, indicando i meccanismi di *disclosure* dei risultati conseguiti; 3) la definizione di un **quadro organico degli strumenti dell'intervento in economia** che eviti l'eccessiva parcellizzazione delle misure di sostegno all'economia; 4) il **coordinamento degli interventi di sostegno alle imprese**, anche in raccordo con il **Parlamento** chiamato, se del caso, a indirizzare l'attività esecutiva; 5) il **monitoraggio e il controllo sugli interventi di sostegno**. È necessario, a tal fine, avere un **"cruscotto" sempre aggiornato degli ausili pubblici vigenti**, che tenga conto delle somme stanziati e dello stato di attuazione dei vari strumenti, ed un **rafforzamento dei corpi tecnici dell'amministrazione, anche mediante la costituzione di specifiche task force**, senza i quali la scelta di esternalizzare a soggetti terzi rischia di diventare un'opzione imposta.

Sullo sfondo c'è il pericolo per il quale, se si sbagliano le scelte nel sostegno all'economia, si potrebbe determinare un duplice effetto negativo: una **ripresa inferiore alle capacità potenziali** del sistema economico nazionale con la conseguente **inferiore necessaria riduzione del debito pubblico**, cresciuto, in questa fase, anche per rilanciare le imprese.