

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

## COMMISSIONI 5<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> RIUNITE

(Programmazione economica, bilancio)

(Industria, commercio, turismo)

1<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 1997

Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente  
**COVIELLO**

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2071) *Interventi urgenti per l'economia*

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 7, 12

BERSANI, *ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per il turismo* .... 8

CAPONI (*Rifond. Com.-Progr.*), *relatore alle Commissioni riunite* ..... 3, 13

*I lavori hanno inizio alle ore 16,20.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

##### **(2071) *Interventi urgenti per l'economia***

(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Interventi urgenti per l'economia».

Si tratta di un provvedimento complesso che nasce dal lavoro che ci ha già trovato impegnati durante l'esame della legge finanziaria, la quale ha previsto finanziamenti per il rilancio di alcuni settori produttivi. Il Governo ha ora predisposto un testo normativo che consenta il pieno utilizzo di queste risorse finanziarie.

Si tratta di un provvedimento complesso perchè riguarda incentivi ai settori produttivi per la ripresa dell'economia, ma anche interventi di diversa natura, come la razionalizzazione dei fondi pubblici di garanzia, l'autorizzazione alla contrazione di mutui, interventi per le zone terremotate e altri. Di qui l'iniziativa di considerare l'utilità di un lavoro comune tra la 5<sup>a</sup> e la 10<sup>a</sup> Commissione (di cui è presidente il senatore Caponi, che ringrazio) sia per raccogliere l'esperienza e gli approfondimenti politici propri delle Commissioni, sia anche per avviare un lavoro congiunto che miri al rilancio produttivo in una visione moderna di sviluppo programmato, orientato.

La Commissione bilancio sta approfondendo alcuni temi, attraverso una serie di indagini conoscitive. Il ministro Bersani avrebbe dovuto partecipare ad una audizione per approfondire la portata e i risultati riguardanti alcune norme promozionali per lo sviluppo, come le leggi n. 488 del 1992 e n. 341 del 1995, proprio per vedere come la promozione dello sviluppo si coniughi con le esigenze fissate nei documenti di programmazione economico-finanziaria, cioè il riequilibrio territoriale e l'occupazione. Per ora abbiamo ascoltato il ministro Visco, che ha svolto una relazione sui risultati della cosiddetta legge Tremonti in una seduta abbastanza «frizzante». Ognuno di noi potrebbe recuperare queste riflessioni della 5<sup>a</sup> Commissione con il ministro Visco e con il ministro Treu, riguardo agli aspetti della flessibilità nel settore del lavoro.

Avremmo dovuto affrontare alcuni argomenti con il ministro dell'industria Bersani; lo possiamo fare in questa sede analizzando il finanziamento di alcune norme importanti.

Ecco l'utilità di questo raccordo, che io auspico sempre più intenso, tra la 5<sup>a</sup> e la 10<sup>a</sup> Commissione, così come avviene questo pomeriggio, per unire le potenzialità delle due Commissioni e attivare processi forti di indagine specifica nei settori che ci interessano.

Abbiamo già avuto un'esperienza di lavoro comune tra 5<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> Commissione, esperienza che si ripete in questa sede e che speriamo possa fornire utili indicazioni anche al Governo.

Prego il presidente Caponi di riferire alle Commissioni riunite sul disegno di legge.

CAPONI, *relatore alle Commissioni riunite*. Vorrei ringraziare il presidente Coviello per l'introduzione. Confesso ai colleghi di essermi trovato in difficoltà nell'affrontare questa relazione per via della prevedibile lunghezza dei tempi che sarebbero stati necessari per il suo svolgimento, poichè – come accennava il presidente Coviello – si tratta di un provvedimento assai complesso che per la sola descrizione richiederebbe numerose decine di minuti.

Per altro verso, come anticipava il Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione, con il quale concordo, sarebbe opportuno collocare la discussione di un progetto di legge come questo, per la gran parte dedicato ad incentivi alle imprese, sviluppando una riflessione delle Commissioni sugli aiuti alle imprese stesse, sulla loro entità, sulla loro qualità e sulle misure necessarie eventualmente a correggere e riformare questo tipo di pratica.

Per ridurre i tempi – spero di fare cosa gradita ai colleghi – ho diviso la relazione in due parti: una scritta, più ponderosa, con una descrizione puntigliosa e dettagliata delle singole norme contenute nel disegno di legge, che sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico; una orale, che consisterà in una descrizione sommaria dei punti fondamentali della proposta di legge e in alcune considerazioni politiche che intendo svolgere in merito.

Credo che si tratti di un provvedimento positivo ed importante, che finanzia leggi di incentivazione che hanno dato buona prova e interviene in un campo della struttura industriale del nostro paese probabilmente trascurato nel corso degli anni o non sufficientemente curato, cioè quello delle piccole e medie imprese. Tutt'al più, si pone un interrogativo riferito al fatto che, ad eccezione di un doveroso ed utilissimo snellimento delle procedure riguardanti gli incentivi, il cui effetto molto atteso sarà immediato, nonchè della messa in campo di finanziamenti esistenti da vecchia data, prevede che la gran parte dei nuovi incentivi prendano le mosse dal 1998. Questo di per sè non è incomprensibile, tenendo conto che i tempi di erogazione dei fondi statali e i tempi delle procedure legislative rendono questa data comunque compatibile per una prospettiva di ripresa della nostra economia.

I filoni sui quali il disegno di legge verte sono fundamentalmente il rifinanziamento di leggi che hanno avuto un impatto positivo sull'impianto produttivo nazionale: la legge Sabatini, la legge Ossola, la legge n. 317 del 1991. Vi è un'iniziativa per quanto riguarda la costituzione e il finanziamento di fondi di garanzia per le piccole e medie imprese e per l'artigianato. Inoltre, finalmente, in questo provvedimento vi è una novità importante che riguarda il decollo e il finanziamento, seppur non molto rilevante, della legge per l'imprenditoria femminile. Credo che i colleghi sappiano che questa legge è formalmente operante da parecchi anni, ma in pratica non è mai stata avviata perchè non è mai stato ap-

provato il relativo decreto attuativo; stando alle ultime notizie sembra che il Ministero dell'industria lo abbia finalmente varato, per cui la legge potrà diventare immediatamente operativa.

Vi è una parte del disegno di legge dedicata allo snellimento delle procedure per ottenere gli incentivi, un aspetto che ritengo molto importante; vi è ancora una parte dedicata a cospicui interventi nelle zone deboli e marginali del nostro paese, le cosiddette aree depresse e le aree terremotate. Infine il provvedimento prevede un intervento legislativo su vuoti normativi provocati dalla decadenza di alcuni decreti-legge.

Essendo il provvedimento in questi termini, credo che le nostre Commissioni siano impegnate ad imprimere la massima celerità al suo esame, non a discapito della qualità ma perchè si tratta di un provvedimento molto utile ed atteso, che presenta le caratteristiche che ho detto e che quindi dovrebbe impegnare il Parlamento ad una rapida discussione ed approvazione in sede legislativa.

Per quanto riguarda le notazioni di carattere politico, parlavo prima della necessità di una riflessione sulla pratica degli incentivi e degli aiuti alle imprese. Vorrei brevemente ricordare ai colleghi i dati contenuti in un pregevole lavoro, che purtroppo è passato tra la disattenzione generale, realizzato dal Servizio studi e dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, dedicato ad una analisi degli aiuti alle imprese e che copre un periodo di otto anni, dal 1987 al 1994. Credo che sia un lavoro veramente emblematico e che, per le cifre in esso contenute, sia valido anche per gli anni dal 1994 al 1997 e quindi rivesta un carattere di attualità. Lo Stato italiano ha messo a disposizione del sistema industriale privato, dal 1987 al 1994, una media di 40.000 miliardi l'anno di massa spendibile. L'indagine tratta anche delle imprese dello Stato, ma la cifra relativa è equivalente o leggermente superiore; è una cifra che rappresenta il 7 per cento del bilancio dello Stato. Negli otto anni presi in esame, al sistema produttivo italiano è affluita concretamente la bella somma di 219.000 miliardi, con valori costanti.

Per quanto riguarda la tipologia delle provvidenze, la gran parte di esse è costituita da sgravi contributivi, mentre una piccola parte – mi pare intorno al 15 per cento – è costituita dalla cassa integrazione, il che smentisce l'idea che lo Stato italiano sosterebbe spese enormi per questa specifica voce; un'altra percentuale altrettanto modesta è costituita da incentivi diretti alle imprese. Si tratta in realtà – mi pare un'altra osservazione obiettiva – di una cifra parziale, intendendo che ad esempio i provvedimenti basati sul sistema degli sconti sulla trattenuta di imposta – ad esempio la legge Tremonti – non sono presi in considerazione dalla ricerca, così come peraltro non vi rientrano, anche se probabilmente sono cifre incalcolabili, le scelte politico-legislative che i Governi hanno attivato per aprire mercati, sollecitare la domanda, cioè gli interventi sui consumi. È questa una delle voci più importanti del bilancio dello Stato che non ha subito compressioni, contrariamente a quello che scrive «Il Sole-24 Ore».

Quindi, per affrontare un argomento dell'attuale polemica politica – lo dico soprattutto per il collega Grillo – mentre la spesa sociale è passata dal 30 al 15 per cento del bilancio dello Stato, la spesa per le im-

prese è rimasta fissa intorno al valore del 7 per cento. Vorrei dire che questa somma spesa in aiuti alle imprese è enormemente superiore a quello che lo Stato ha destinato alle pensioni, visto che solo dal 1994 (se si depura il dato della previdenza da quello dell'assistenza) lo Stato interviene per 3.000 miliardi al risanamento dei bilanci dell'INPS.

Senza insistere nella polemica, credo di dover rilevare un altro dato oggettivo, un dato non campato in aria: è nella realtà delle cose sostenere che il sistema industriale italiano è stato assistito. Direi di più: in modo particolare il sistema delle grandi imprese, che ha fatto la parte del leone nella ripartizione di questi aiuti, è stato largamente assistito. In questo mi pare di avere una concordanza piena con quanto ha detto in Commissione finanze il commissario europeo Monti, il quale, di fronte alla prospettiva della unificazione monetaria e politica dell'Europa, paventa il rischio che il sistema industriale italiano, drogato dall'assistenza pubblica, non sia in grado di reggere la concorrenza internazionale. Se questi dati sono veri, credo che facciano giustizia di tanti luoghi comuni e di tante stupidaggini che, in virtù della forza e dei mezzi con cui vengono propagandati, sono diventati opinioni: ad esempio la mitizzazione dell'efficienza del privato, oppure che l'impresa italiana è strozzata dallo statalismo, due luoghi comuni che contrastano evidentemente con questi dati. Questi ultimi fanno giustizia anche di una ricetta e di una illusione liberista secondo la quale per trovare rinnovati margini competitivi alle imprese italiane sarebbe sufficiente – lo dico nello *slogan* che ha per tanto tempo incarnato questa tesi – «meno Stato e più mercato»; e che attraverso la riduzione della spesa pubblica, la compressione dei salari dei lavoratori, la flessibilità e la precarizzazione del lavoro e l'aumento dei profitti si possano ritrovare margini di nuova competitività per l'affermazione del sistema industriale italiano in campo europeo e mondiale.

Crede che quello che sto dicendo sia sufficientemente supportato dalla analisi della espansione industriale che vi è stata in Italia dal 1992 al 1995, registrata in una fase di minor costo del lavoro rispetto agli altri paesi europei, ma che ha poggiato fondamentalmente, dopo le vicende valutarie del settembre 1992 e l'uscita della nostra moneta dallo SME, su una fortissima svalutazione della lira. Pertanto si è ottenuta una competitività di costi ma non di qualità del nostro sistema produttivo, che ha raggiunto risultati di grande rilevanza, credo impensabili con qualunque politica industriale.

Leggo i dati. Il nostro sistema industriale, grazie alla svalutazione, ha acquistato il 20 per cento di competitività; nel 1995, come è noto, abbiamo avuto un aumento *record* del prodotto interno lordo (+3 per cento), però, in quanto competizione di costi e non di qualità, non ha risolto i problemi di fondo del nostro apparato produttivo; ha invece acuito gli squilibri territoriali e sociali, nel senso che, per esempio, mentre in questa situazione di *boom* tra il 1992 ed il 1995 l'area del Centro-Nord registrava una crescita del 6,5 per cento, al Sud lo stesso dato era solo dello 0,1 per cento, e mentre il prodotto interno lordo arrivava nel 1995 al 3 per cento, il reddito lordo delle famiglie diminuiva dell'1,5 per cento

e il problema della disoccupazione nel nostro paese – questo è un dato a tutti noto – avanzava drammaticamente.

Questo vuol dire – è un punto che sottopongo all'attenzione dei colleghi – che «la candela non è stata all'altezza del lume», cioè che la mole degli investimenti che sono stati dati alle nostre imprese non ha avuto una ricaduta all'altezza, in termini di forza del sistema produttivo, di sviluppo del paese e soprattutto dei livelli occupazionali, per i motivi che ho ricordato in precedenza.

Credo sia un errore – seppure mi pare di vedere con tutta evidenza che vi è questa tentazione – tentare di riproporre per l'Italia il modello del *boom* 1992-1995, se non altro per il semplice motivo che la svalutazione della lira non esiste più – c'è oggi la parità monetaria – e quindi questa condizione fondamentale non ha più modo di verificarsi.

Penso allora sia necessario un ripensamento delle politiche di sviluppo della parte imprenditoriale e anche un'iniziativa del Governo in termini di politica industriale. Noi, colleghi, ci presentiamo in Europa non potendo più contare sugli incentivi che ho detto e in un chiaro stato di inferiorità sul piano dei settori strategici del futuro (penso alle telecomunicazioni, alla ricerca, allo stesso campo dell'energia). Non vorrei che l'ingresso dell'Italia in Europa fosse soltanto un fatto formale – in cui si va cioè formalmente in serie A ma in realtà siamo trattati, per via della debolezza della nostra struttura industriale e finanziaria, come un paese di serie B – che si partecipi all'Europa (scusate la parola, lo dico senza offesa per nessuno, tanto meno per il nostro paese) in termini «straccioni», cioè non nelle punte avanzate dei comparti del sistema produttivo ma soltanto continuando a vendere le nostre magliette, le nostre scarpe, i nostri indumenti, ossia quei settori tradizionali nei quali più forte che mai – è del tutto evidente – comincia a manifestarsi anche la concorrenza dei paesi del Terzo e del Quarto Mondo, dove il costo del lavoro è molto inferiore a quello del nostro paese.

Credo quindi che debba trovare campo una politica industriale innovativa (sono contento che sia qui presente anche il Ministro, ma so che egli condivide largamente questa impostazione) incentrata su capitoli che si chiamano: credito e struttura finanziaria, innovazione tecnologica, rete infrastrutturale, snellimento e risanamento della macchina pubblica – quindi, un'innovazione complessiva del nostro sistema produttivo – occupando il posto che oggi invece si tende a dare alla compressione del costo del lavoro, alla politica della flessibilità e della precarizzazione selvaggia.

Insomma, a chi continua a fare la predica sulla flessibilità, la precarizzazione, le gabbie salariali, il lavoro interinale, faccio notare che la parte del nostro paese dove ci sono i salari più bassi, dove c'è il maggiore sfruttamento e la maggiore precarietà e flessibilità, il Mezzogiorno (quindi, queste cose già esistono in realtà), è anche quella dove si registra tra i giovani un 25-30 per cento di disoccupazione. Ciò sta a testimoniare che non è con questa ricetta, con queste politiche di *deregulation* del mercato del lavoro che si può realmente ritenere di poter rispondere all'importante esigenza di lavoro esistente nel nostro paese.

Vorrei concludere la mia relazione con alcune notazioni che riguardano l'articolo 6 del provvedimento che reca «Interventi per le zone terremotate». Si tratta di una norma importante e penso di poter anticipare che ne dovrà essere ampliata la portata, poichè la misura ivi contenuta è del tutto marginale. Si tratta di utilizzare 230 miliardi di un iniziale stanziamento di 5.000 miliardi dedicati alla realizzazione di investimenti per pagare invece oneri legati a controversie legali sorte *in loco*, in una situazione nella quale in quelle aree si manifestano progetti imprenditoriali, anche degni di nota, che sono attualmente bloccati o impossibilitati a manifestarsi per via di una farraginosità che si è riscontrata nella normativa nazionale (credo che lì sia stato commesso il grave errore di accentrare troppo e di non decentrare invece a livello locale) che sarebbe opportuno superare per rilanciare le iniziative.

Penso di poter essere in grado, chiedendolo al Governo, di presentare ai colleghi in una delle prossime riunioni una relazione sugli investimenti che sono stati fatti e sul loro rendimento in termini di iniziative sorte, posti di lavoro creati, in modo tale che il Parlamento possa decidere con cognizione di causa ed eventualmente anche prendere in esame misure che possano migliorare l'intervento.

Con l'articolo 12 vengono proseguiti degli interventi per lo sviluppo delle aree depresse e si prevede uno stanziamento di 10.000 miliardi – ovviamente condivisibile – che va ad aggiungersi all'intervento che dal 1992 al 1996 è stato di 28.000 miliardi e ad altri 27.000 miliardi messi a disposizione dall'Unione europea (in larga parte anche non utilizzati per la mancanza di progetti concreti).

Credevo che sarebbe utile ed opportuno anche in questo caso per i colleghi poter disporre di una relazione esplicativa del Governo su quello che è accaduto in merito a questa mole piuttosto ingente di investimenti, sulle ricadute che essa ha avuto, per commisurare quindi la normativa che ci accingiamo ad assumere con un'analisi della situazione pregressa, verificando anche la possibilità di assumere misure ed orientamenti di carattere diverso.

**PRESIDENTE.** Vorrei anch'io invitare i colleghi ad appropriarci di questo prezioso lavoro del Servizio studi e del Servizio del bilancio del Senato, che dà conto della qualità degli investimenti a partire dal 1988 fino al 1994; il resto ce lo potrà dire il Ministro.

La Commissione bilancio aveva chiesto una valutazione tecnico-politica degli effetti delle norme di incentivazione sui settori produttivi e sulle attività produttive, in particolare sulla legge n. 488 del 1992 e sulla legge n. 341 del 1995. Certo, siamo in sede di rifinanziamento e occorre vedere come migliorare qualitativamente gli interventi.

Siamo in una fase anticiclica rispetto a quella in cui ha operato la legge Tremonti; occorre analizzare come riattivare i processi produttivi incoraggiando la ripresa produttiva e l'occupazione in tempi accelerati. Probabilmente occorrono anche strumenti correttivi, perchè si tratta di norme decise sul finire degli anni Ottanta e probabilmente il momento attuale richiede un'attualizzazione e un'orientamento di politica economica, senza far perdere di efficacia e prontezza agli interventi.

Per questo chiediamo al Ministro una valutazione sulle norme che qui rifinanziamo, come la legge Sabatini, importante per l'innovazione tecnologica delle imprese, ma anche sull'utilizzo del ruolo fiscale. Come si è sviluppato? Il Ministro ha dichiarato che non ha funzionato altrettanto bene rispetto alla legge n. 488 del 1992; certo ha reso meglio in alcune aree rispetto ad altre, dunque possiamo inserire in questa normativa elementi di maggior appetibilità.

Mentre si discute del rifinanziamento di queste leggi, si tratta anche di introdurre miglioramenti correttivi per dare loro nuovo impulso, così come credo sia nelle intenzioni del Governo.

A questo punto, il ministro Bersani vuole rendere una dichiarazione che non intende essere una replica al dibattito, che ancora non si è svolto. Si tratta di una dichiarazione preventiva per svolgere alcune considerazioni di ordine politico, che probabilmente saranno riprese in sede di replica al dibattito.

*BERSANI, ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per il turismo.* Ringrazio il presidente Coviello e il presidente Caponi, relatore sul provvedimento. Spiego la ragione per cui ho chiesto di svolgere questa breve comunicazione.

Le due Commissioni sono riunite in sede deliberante per esaminare un progetto di legge di particolare complessità e articolazione, come è stato detto. Vorrei fosse chiaro ai senatori qual è lo spirito, la logica politica di Governo che ha ispirato questo provvedimento.

Lo dico in tre punti. Il primo, è che ci auguriamo che questo tipo di progetto di legge configuri una nuova ordinarietà. Uno degli obiettivi del provvedimento è quello di richiamare immediatamente una serie di accantonamenti o di fondi previsti dalla finanziaria, allocati a vario titolo in leggi di incentivazione e di politica industriale. Questo primo dato risponde alla valutazione che il primo giorno utile per muovere le risorse economiche è il primo giorno dopo l'approvazione della finanziaria. A mio sommo avviso, ogni anno bisognerebbe prendere l'abitudine di mettere il sistema delle imprese in condizione di sapere quante risorse ha a disposizione per investimenti, per provvidenze e altro. Inoltre, occorre partire dal presupposto che prima della quantità degli incentivi alle imprese è importante l'efficienza dei meccanismi e l'efficacia degli interventi.

Pertanto proponiamo una serie di interventi per mettere in moto risorse per gli aiuti previsti dalla legge n. 317 del 1991 a favore dei consorzi di piccole e medie imprese, altri finanziamenti sempre in base alla stessa legge per finanziare l'acquisto di tecnologie avanzate, risorse per la ristrutturazione e riconversione dell'industria bellica, interventi a favore delle aree depresse e altri ancora.

Il secondo aspetto è quello di procedere ad alcune semplificazioni, in attesa di compierne di più vaste e migliori, che già appaiono mature. L'esperienza dei sei mesi precedenti consegna all'anno nuovo una serie di valutazioni, anche dal punto di vista dello snellimento operativo, che devono essere immediatamente recepite, senza affidarle tutte ad un nuovo disegno complessivo della materia.



Qui troverete alcune norme che riguardano questo tema: ad esempio, riguardo alla legge n. 641 del 1996. Siccome si ritiene che questo strumento, pur presentando dei pregi, sia stato relativamente spiazzato da altri strumenti, in ragione dell'intensità dell'aiuto concepibile, e presenti dei limiti perchè non è stato esteso agli investimenti di natura immateriale (ad esempio i settori delle telecomunicazioni e dell'informatica, che sono stati esclusi da questo provvedimento), ecco allora i primi elementi di delegificazione che introducono correzioni per velocizzare gli interventi.

Allo stesso modo, l'unificazione del fondo di garanzia è un intervento maturo, nel senso che è unanimemente condiviso che ci possa mettere in condizione di agire meglio e con più tempestività.

Il terzo punto, forse quello centrale, è il rifinanziamento sostanzioso di strumenti ritenuti abordabili con facilità ed efficacia da parte del sistema delle imprese: mi riferisco alla legge Ossola e alla legge Sabatini.

Su questo aspetto in particolare mi soffermo per un'ulteriore spiegazione delle intenzioni del Governo. Quando al termine del 1996 discutemmo del famoso decreto di fine anno, che conteneva alcune misure a favore dell'economia, ci confrontammo insieme su misure riferite alla rianimazione di alcuni settori in cui si era verificato un calo dei consumi, come l'edilizia, la carne, l'auto, e su altre misure per il sostegno delle piccole e medie imprese. Alcuni aspetti di carattere tecnico-istituzionale ci suggerirono di distinguere queste iniziative in due momenti: una parte, per ragioni intuibili, fu affidata ai decreti-legge l'altra parte, fu affidata appunto a questo disegno di legge.

Tuttavia, questi interventi vanno visti nel loro insieme e corrispondono all'obiettivo di guardare ad un 1997 non soltanto in grigio dal punto di vista economico, considerando che sul rapporto tra *deficit* e PIL si deve intervenire anche sul secondo fattore e non soltanto sul primo. Abbiamo bisogno di varcare questo passaggio stretto che ci porta in Europa mantenendo la nostra economia ad un decoroso livello di attività.

Quindi, si tratta di un segnale di fiducia rivolto ad un possibile riavvio di un ciclo di investimenti nel settore della piccola e media impresa. La cifra di cui si parla effettivamente, a conti fatti, è in grado di attivare investimenti dell'ordine di 40.000-45.000 miliardi. Non si tratta solo di questi interventi, ma ci sono altri strumenti che possono essere già attivi nel 1997, e possono consentire al sistema delle imprese, grazie ad un'adeguata capienza, di soddisfare le sue intenzioni di investimento, quali ci vengono segnalate per il 1997. Affido pertanto alla vostra sensibilità, naturalmente nella piena autonomia del percorso che le Commissioni riunite riterranno di darsi, la consapevolezza che si tratta di misure urgenti, che si rivolgono all'intenzione espressa dal sistema delle imprese di investire e di credere nel rilancio di un ciclo di investimenti. Ciò che il presidente Coviello sottolineava mi trova assolutamente d'accordo, in quanto noi tutti dobbiamo essere solleciti nei confronti di queste aspettative.

Approfitto di questa occasione per riflettere sui temi e sui quesiti che sono stati avanzati nella relazione, senza la pretesa di esaurire il discorso che sarà ripreso in successive occasioni. Vorrei fare delle brevissime considerazioni a proposito del tema delle politiche di incentivazione; già in Commissione industria abbiamo avuto modo di occuparcene, non ancora in Commissione bilancio, e credo valga la pena di ribadire – forse con qualche schematismo – lo stato della questione. Abbiamo una storia di incentivi al sistema delle imprese molto articolata, ricca di episodi e anche di risorse mobilitate, non priva di efficacia, anche se spesso discutibile. Proporrei questo asse logico su cui incardinare la discussione citando un grande personaggio morto qualche giorno fa: «Non si può dire se i gatti sono pochi o troppi, bisogna vedere quanti topi acciappano». In sostanza bisogna ribadire che una politica di incentivazioni al sistema delle imprese si giustifica in quanto l'impresa può esprimere un interesse collettivo, nella misura in cui riesce a promuovere investimenti, innovazione tecnologica ed occupazione. Quindi, è assurdo privarsi di uno strumento che, se si esprime in maniera adeguata, ha carattere sociale. Questo è l'arco spaziale di questa politica, che deve essere sottoposta alla prova di efficacia, cosa non facilissima visto che sono stati scritti volumi interi sulla misurazione dell'efficacia delle incentivazioni; a volte tocca transitare nella psicologia, in quanto le motivazioni all'incentivazione e all'investimento superano aspetti puramente statistici ed economici.

Certamente abbiamo l'esigenza di restituire efficienza al sistema, che attualmente non ne ha; ho più volte illustrato in Commissione industria gli scompensi di una congerie di misure di incentivazione che hanno un grado di efficienza molto basso, suscitano grandi aspettative, hanno tempi di risposta troppo lunghi. Però, anche in questo caso mi limito ad un assunto: se siamo minimamente capaci di governare dovremmo rendere più efficienti questi strumenti, e mi pare che qualche segno in tal senso ci sia. Se le Commissioni lo ritengono, nel contesto di questa discussione posso riferire dell'esperienza della legge n. 488 del 1992, che ci consegna un primo risultato. Con circa 6.000 miliardi di incentivazione si sono ottenuti quasi 24.000 miliardi di investimento; i tempi, dall'ultima domanda alla erogazione materiale dei soldi da parte delle banche, sono stati di sei mesi e vi è una promessa di occupazione intorno a 93.000 unità. Sempre a proposito di efficienza, siamo in condizioni, se non si verificano gravi inconvenienti, di ribadire il tempo di sei mesi per un ulteriore bando e siamo in condizione di darci per il 1998 l'obiettivo di ridurre il tempo a quattro mesi. Quando arriveremo a questo risultato saremo negli *standard* europei.

A questo punto si pone l'altro problema; le misure efficienti «bevono». Mi auguro che nelle Commissioni bilancio e industria, quando si discuterà di come destinare quei 10.000 miliardi, si terrà conto di questo dato di efficienza; allora si porrà il problema dell'efficacia. Infatti, finchè gli strumenti funzionano a tre anni di distanza gli alibi possono essere infiniti: nessuno ha ragione e nessuno ha torto. Ma quando gli strumenti cominciano a funzionare, devono funzionare anche in termini di efficacia; altrimenti, così come rapidamente vengono attivati, altrettanto

rapidamente verranno disattivati. Questo per me è un presupposto, per cui adesso abbiamo l'esigenza di monitorare molto bene ciò che succede, di verificarne l'efficacia in termini di occupazione e di investimenti, e a quel punto credo di poter dare seguito al meccanismo.

Sono sicuro che nel provvedimento ora in esame vi è una norma che farà discutere, quella che riguarda la legge n. 317 del 1991, se cioè in termini di incentivi il nostro parlare non debba essere evangelico: sì o no. Sì, quando ci sono i soldi, ma finchè non ci sono i soldi non si aprono bandi; preferisco scontentare le associazioni degli artigiani e dei commercianti dicendo che purtroppo non si possono fare i bandi perchè non ci sono i soldi, piuttosto che allungare il brodo, invitarli a fare domanda sapendo che per due o tre anni non possono arrivare i finanziamenti. Se accettiamo questo concetto, il resto è tutta riorganizzazione. Con un emendamento che abbiamo introdotto nel disegno di legge presentato dal ministro Bassanini e con l'elaborazione che stiamo facendo all'interno del Ministero stiamo pensando ad una riorganizzazione del sistema degli incentivi che abbia le seguenti caratteristiche. In primo luogo la massima standardizzazione, in quanto non riteniamo che ogni legge debba avere il suo rito ma che i riti debbano essere massimamente univoci. Se in una legge si ammette l'autocertificazione, vuol dire che una volta per tutte lo Stato italiano accetta l'autocertificazione; non è possibile che per una legge sia accettata e per l'altra no. Allo stesso modo, se si devono fare verifiche di efficacia secondo certi modelli statistici, questi devono essere validi per l'insieme delle leggi. C'è quindi bisogno della massima convergenza degli strumenti, pur con le opportune diversificazioni in quanto gli obiettivi possono essere differenti.

Il secondo obiettivo è quello di usare al massimo grado la leva fiscale, il credito di imposta, gli elementi in automatico ma selettivi e naturalmente verificarli. Il terzo obiettivo da tener presente è quello di non sovrapporre leggi in concorrenza; il sistema delle imprese è piuttosto goloso di meccanismi sui quali giocare in modo articolato le diverse convenienze, studiando se gli conviene usare gli incentivi previsti dalla legge n. 341 del 1995 o dalla n. 488 del 1992. Credo che invece dobbiamo porre un obiettivo e un meccanismo; se poi non va bene lo si corregge. Non voglio dilungarmi sui vari aspetti, ma ho citato questi solo per evidenziare l'esigenza di una riorganizzazione.

Allo stesso tempo, in uno schema di regolamento che modifica l'assetto organizzativo del Ministero dell'industria abbiamo previsto l'unificazione dei centri burocratici che si occupano di incentivazioni. Ritengo che questa sia una misura assolutamente determinante per il futuro di queste politiche, perchè attualmente i Ministeri lavorano per settori e chi lavora in un certo settore pensa all'obiettivo, studia la legge e la propone al Parlamento. Vengono fuori dei meccanismi spesso divaricanti e sovrapposti.

Bisogna – almeno lo faremo a livello ministeriale – che una sola struttura abbia la technicalità e la specializzazione in termini di gestione degli incentivi, in modo da poter servire alla politica di programmazione del settore.

Questa può essere senz'altro un'occasione fortunata perchè nelle Commissioni bilancio ed industria si ragioni anche a più voci attorno agli stessi problemi. Per esempio, a proposito dei 10.000 miliardi di investimento per le aree depresse, balza subito agli occhi una questione: i bandi di cui alla legge n. 488 del 1992 si sono chiusi il 31 dicembre; noi vogliamo essere adempienti, vogliamo che le cose siano fatte per bene e una delle condizioni è sapere in tempo utile quante risorse sono disponibili. In questo e in tanti altri campi ci troviamo nella condizione che le diverse fasi del procedimento relative ad un intervento sono in parte affidate ad un Ministero, in parte ad un altro, in parte ad una Commissione, in parte ad un'altra, mentre l'utilizzatore ha di fronte un solo problema. Se ci sforzassimo reciprocamente di incaricarci dei problemi dell'uno e dell'altro e di capire come va l'intero sistema, otterremmo sicuramente dei miglioramenti colossali dal punto di vista anche della percezione di quel che facciamo.

Non riesco a tacere sui punti di merito che sollevava il senatore Caponi. Questa è una legge di politica industriale, che si rivolge in particolare alle piccole e medie imprese: c'è un articolo che riguarda il settore aeronautico che ci offre anche un altro slargo, quello che si può battezzare «internazionalizzazione». Come già ho avuto modo di dire nella Commissione industria alla Camera, il punto cruciale e più problematico che abbiamo di fronte alle nostre scadenze è di accettare la sfida della globalizzazione ed essere presenti come protagonisti. Abbiamo dei limiti come sistema – il discorso lo vedo molto collegato ad un certo numero di grandi imprese di servizi industriali – ma con quell'articolo diamo una prima risposta, che ci consente un grado rilevante di internazionalizzazione su scala europea, appunto il settore aeronautico. Ovviamente mi auguro che avremo altri appuntamenti – penso alle telecomunicazioni, all'energia, all'elettricità, eccetera – per ribadire questo tema.

Non dico ciò per affermare che la politica degli incentivi è un aspetto, neanche il principale, della politica industriale; abbiamo delle scelte di apertura e di globalizzazione del mercato e di politiche combinatorie nello scenario dell'internazionalizzazione che sono carte assolutamente di primissimo rilievo. Mi auguro quindi che nel corso del 1997 si possa procedere su questi versanti.

Per quanto riguarda la richiesta di dati sullo stato di attuazione della legge, l'efficacia degli interventi, eccetera, farò in modo di metterli a disposizione delle Commissioni riunite in tempi brevi. Vorrei però far presente che solo parte delle competenze in materia di aree depresse fanno capo al mio Dicastero, quindi le Commissioni potrebbero rivolgere eguale richiesta al Ministro del bilancio.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua presenza.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,10.*

*Allegato*

**Integrazione alla relazione sul disegno di legge n. 2071**

CAPONI, *relatore alle Commissioni riunite*. Il disegno di legge n. 2071, recante «Interventi urgenti per l'economia», elaborato dal Governo, si presenta come un provvedimento complesso ed articolato al cui interno vengono affrontate problematiche tra di loro diverse, seppur tutte attinenti al sostegno all'economia.

Infatti, alcune parti del provvedimento sono indirizzate a dare attuazione ad interventi, già da tempo annunciati, di sostegno al sistema delle imprese, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, attraverso il rifinanziamento di alcune importanti leggi quali: la n. 317 del 1991, rivolta allo sviluppo e all'innovazione delle piccole imprese; la n. 215 del 1992, a sostegno dell'imprenditoria femminile; la n. 1329 del 1965 (la cosiddetta legge Sabatini); la n. 227 del 1977 (meglio nota come legge Ossola, supporto all'*export*). In altre parti dello stesso si interviene sui meccanismi di regolazione del sistema degli incentivi, introducendo elementi di razionalizzazione e riregolazione o estendendo il campo di azione di procedure già collaudate. In altre parti ancora si provvede ad assicurare continuità all'intervento per lo sviluppo delle aree economicamente più deboli del paese o di quelle interessate da processi profondi ed irreversibili di crisi settoriale. Infine, alcune parti del provvedimento sono indirizzate a riproporre disposizioni presenti in decreti-legge decaduti e non reiterati in forza della sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre dell'anno scorso, nel qual caso l'intervento si rende necessario per coprire i vuoti legislativi che si sono in tal modo venuti determinando.

Entrando ora nel merito dei singoli interventi del provvedimento, con l'articolo 1 (commi 1, 2 e 3) si prevede il rifinanziamento per il biennio 1998-1999 degli interventi, previsti dalla legge n. 317 del 1991, a favore dei consorzi di piccole e medie imprese, per complessivi 75 miliardi (di cui 50 miliardi nel 1998 e 25 miliardi nel 1999), che, secondo le stime del Governo, attiveranno circa 150 miliardi di investimenti da parte dei consorzi. Altri 75 miliardi (50 miliardi nel 1998 e 25 miliardi nel 1999), sempre in base alla legge n. 317 del 1991, sono destinati a finanziare l'acquisto di tecnologie avanzate, tramite contributi in conto capitale o crediti di imposta; per questa tipologia di intervento la legge finanziaria 1997 aveva disposto per l'anno in corso 100 miliardi di finanziamento; nel complesso, gli investimenti attivabili risulterebbero pari a 1.500 miliardi. Con il comma 4 si prevede lo spostamento di 80 miliardi ad investimenti per spese di ricerca rispetto alla originaria destinazione ad agevolazioni per servizi reali. Infine, con il comma 5 vengono stanziati, sempre per il biennio 1998-1999, 50 miliardi per finanziare i progetti di miglioramento della rete dei servizi dei distretti industriali, come individuati ai sensi dell'articolo 36 della legge n. 317 del 1991.

L'articolo 2, al comma 1, stanziava, per il quinquennio 1997-2001, 65 miliardi, di cui 5 miliardi nel 1997, da destinare ad interventi di ristrutturazione.

turazione e riconversione dell'industria bellica ai sensi della legge n. 237 del 1993; attualmente sono state presentate 37 domande di contributo per programmi di investimento pari a 1.165 miliardi. Il comma 2 autorizza uno stanziamento decennale di 1.050 miliardi a partire dal 1998 finalizzati a supportare l'impegno italiano nel consorzio Airbus, mentre con il comma 3, sempre per il decennio, vengono autorizzati 1.000 miliardi per la partecipazione italiana al progetto EFA (*European fighter aircraft*). Gli investimenti attivabili con le due misure sono stimati in 6.000 miliardi. Se da un lato gli interventi previsti al comma 1, relativi alla riconversione dell'industria bellica, mi trovano consenziente, il problema, caso mai, è che non si è ancora fatto abbastanza e si è in forte ritardo in questo campo. Decise perplessità suscita l'ennesima riproposizione della partecipazione italiana al progetto EFA. Si tratta di un vecchio progetto, molto costoso ed in parte superato, tant'è che alcuni paesi europei, la Germania in particolare, pare abbiano inviato una disdetta, ritirandosi; se così fosse la partecipazione italiana ad un consorzio europeo dimezzato avrebbe poco senso. Di conseguenza, data la non urgenza di questo intervento, sarebbe opportuno stralciare tale comma.

Con l'articolo 7, al comma 1, si prevede il rifinanziamento della legge n. 1329 del 1965, la cosiddetta legge Sabatini, destinata ad agevolare l'acquisto di nuovi macchinari, che già la legge finanziaria 1997 dotava di 200 miliardi per l'anno in corso. Il provvedimento in esame prevede per i prossimi dieci anni un suo rifinanziamento per 75 miliardi l'anno. Al comma 2, il Fondo per la concessione di agevolazioni per operazioni di credito alle esportazioni, di cui alla legge n. 227 del 1977, viene finanziato per il 1997 per 100 miliardi a valere sugli accantonamenti previsti in tabella B della legge finanziaria 1997. Infine, al comma 3 dello stesso articolo si prevede il rifinanziamento del Fondo contributi agli interessi dell'Artigiancassa per 75 miliardi annui per dieci anni a decorrere dal 1998; tale operazione consentirà di sostenere circa 6.000 miliardi di investimenti da parte delle aziende artigiane.

Siamo in presenza, in questo primo gruppo di articoli, di interventi che, seppur nella gran parte con impatto finanziario collocato nei prossimi anni, in taluni casi a proseguimento ed ampliamento di quanto già stanziato con la finanziaria 1997, vanno ad incidere su nodi vitali, in particolare per il sistema delle piccole e medie imprese, favorendo lo sviluppo di processi di riconversione, di innovazione, di consorzio, di distrettualizzazione e di internazionalizzazione.

È noto a tutti che le vicende valutarie del 1992 e la conseguente svalutazione hanno agito come una «droga» sul sistema produttivo; improvvisamente le merci italiane hanno guadagnato sui mercati europei mediamente un 20 per cento di competitività (nessuna politica industriale avrebbe mai potuto cogliere un risultato di tale ampiezza). La svalutazione ha di fatto spiazzato tutte le altre politiche industriali e ha contribuito a bloccare quei processi di innovazione che potevano, se portati avanti, assicurare competitività nel medio-lungo periodo al sistema Italia: si è invece scelta la via più facile del guadagno a breve, riproponendo, ancora una volta, un modello perdente del passato, di competitività

del sistema Italia fondato sui costi; una competitività che si esercita sui segmenti bassi del mercato.

Oggi che l'effetto svalutazione è stato quasi completamente riassorbito, la lira è rientrata nello SME e l'Unione economica europea è, anche se con qualche incertezza, alle porte, questo modello di sviluppo mostra tutti i suoi limiti, a partire dalla sua manifesta incapacità di tradursi in occasione di crescita e sviluppo per l'intero sistema economico: infatti in questi anni di sviluppo sono aumentati i divari territoriali (tra il 1992 ed il 1995 la crescita economica dell'area del Centro-Nord è stata del 6,5 per cento, nel Sud dello 0,1 per cento) e sono aumentate le distanze sociali (nel 1995, mentre la ricchezza del paese segnava una crescita del 3 per cento, il reddito lordo disponibile delle famiglie diminuiva dell'1,5 per cento). Nonostante ciò, stordita dai livelli altissimi di profitti raggiunti nel 1995, vi è tutta una parte del mondo industriale che pensa di poter perpetrare ancora questo modello di competitività esasperando la compressione dei costi: ecco quindi le richieste di un ulteriore abbattimento del costo del lavoro (la vicenda del contratto dei metalmeccanici è stata emblematica da questo punto di vista), una liberalizzazione selvaggia del mercato del lavoro (e purtroppo una buona parte di queste richieste sono state accolte nell'accordo sul lavoro del settembre scorso), la riduzione dell'imposizione fiscale (ai limiti della rivolta fiscale), la eliminazione di ogni forma di *welfare* (se si compete sui segmenti bassi, il *welfare*, che significa anche istruzione, ricerca, sicurezza sul lavoro, accrescimento e valorizzazione della risorsa umana, non serve, è un costo inutile).

Con questa impostazione non si va lontano, soprattutto ora che con l'Unione economica europea non sarà più possibile giocare con i cambi e la svalutazione. È necessario quindi compiere un grande sforzo in termini di innovazione ed innalzamento qualitativo del sistema produttivo nazionale; ciò richiede una rivisitazione profonda degli strumenti di politica industriale, il superamento di una politica di «aiuti alle imprese» quale quella conosciuta in passato che ha, in alcuni casi, letteralmente regalato denari pubblici ad imprenditori privati, senza che da ciò derivasse alcun vantaggio per il paese.

Una recente indagine condotta dagli uffici del Senato ha evidenziato che nel periodo tra il 1987 ed il 1994 le imprese private hanno potuto contare ogni anno su una massa spendibile di 40.000 miliardi; negli otto anni presi in considerazione dall'indagine sono stati erogati, sotto forma di trasferimenti diretti, ma anche di mancati pagamenti contributivi, ben 219.000 miliardi, pari in media al 6 per cento dei pagamenti totali al netto degli interessi. Si tratta di una cifra enorme ma parziale, in quanto non considera quegli interventi che prevedono riduzione delle aliquote, sgravi o differimenti di imposta. Una cifra enorme se confrontata, per esempio (ma non tanto per esempio), con le poche migliaia di miliardi che lo Stato versa per integrare il pagamento delle pensioni INPS; per capirsi, parliamo di 3.000-4.000 miliardi l'anno a partire dall'inizio degli anni Novanta.

A fronte di questa massa di risorse destinata direttamente al sistema imprese, il ritorno in termini di innalzamento del sistema produttivo

è stato assai scarso. Da ciò la necessità, prima richiamata, di cambiare registro su questo versante, di abbandonare una politica indiscriminata di aiuti, una politica «passiva» che si limita a recepire gli *input*, le richieste del sistema produttivo, una politica che alla fine si sostanzia in una generalizzata compressione del costo del lavoro, e di passare ad una politica «attiva» in grado di promuovere sviluppo ed occupazione, quindi in grado di incentivare e promuovere gli investimenti in ricerca e sviluppo, che oggi (il dato emerge da una indagine di Mediocredito) non superano il 2 per cento del fatturato, di consolidare ed ampliare il patrimonio scientifico e tecnologico del paese, di sviluppare un moderno sistema di infrastrutturazione e di servizio.

L'avvenire per l'Italia e per i paesi europei non può essere quello di muovere una concorrenza al ribasso sul mercato del lavoro ai paesi dell'Estremo Oriente, o di inventarsi formule pasticciate e deleterie di allargamento delle aree di precarizzazione e «flessibilizzazione» dell'occupazione (la flessibilità esiste già e non paga in termini di sviluppo); le tanto decantate zone franche del Galles, per fare un esempio, sono concorrenziali con il nostro Mezzogiorno non perchè lì la manodopera costa di meno, ma perchè ci sono aree attrezzate, servizi diffusi e, soprattutto, la possibilità di avere risposte certe, un sì o un no, da parte delle amministrazioni nel giro di giorni, non di anni, come spesso avviene in talune zone del nostro paese. Il problema allora è quello di elaborare tecnologie più avanzate, che sviluppino occupazione qualificata, consentano di offrire prodotti di avanguardia e svincolino, quindi, dalla concorrenza di prezzo. Per cui va bene prevedere il rifinanziamento di alcune norme, che in passato hanno ben funzionato, ma sicuramente non è sufficiente: è necessario lavorare in profondità per riorientare complessivamente la politica industriale nel nostro paese, o meglio per ricostruire uno scenario di politica industriale, atteso che negli ultimi anni si è fatta ben poca politica industriale vera in questo paese.

Continuando nell'esame del provvedimento, l'articolo 3 reca disposizioni in ordine alla legge n. 215 del 1992 recante «Azioni positive per l'imprenditoria femminile» prevedendo uno stanziamento aggiuntivo di 10 miliardi per il 1998 e 20 miliardi per il 1999, che si aggiungono ai 46 miliardi previsti dalla legislazione vigente. L'emanazione della legge n. 215 del 1992 fu salutata con grandi entusiasmi ed accese molte speranze; purtroppo a cinque anni dalla sua promulgazione la legge non è ancora operativa, in attesa del regolamento attuativo che proprio in questi giorni è stato finalmente vistato dal Consiglio di Stato. La non elevata dotazione finanziaria suggerirebbe, tuttavia, di utilizzare questi fondi o per il finanziamento di azioni di «carattere esemplare» o in sinergia con altri strumenti di finanziamento dell'imprenditorialità, quali la legge n. 44 del 1986 (legge De Vito) o le numerose leggi di supporto all'imprenditorialità emanate dalle regioni.

Interventi nel settore del turismo e del commercio vengono previsti con l'articolo 10, che istituisce al comma 1 un fondo, con dotazione finanziaria di 50 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999, per il cofinanziamento da parte dello Stato degli interventi predisposti in questi settori dalle regioni. Con il comma 2, sempre per il biennio 1998-1999,



viene incrementato di 30 miliardi l'anno il fondo di cui alla legge n. 517 del 1975, finalizzando tale stanziamento al finanziamento dei Confidi operanti nei settori del commercio e del turismo (da tener presente che in tabella D della finanziaria 1997 era previsto un rifinanziamento di detto fondo per il 1997 per un importo pari a 20 miliardi). Attualmente il fondo concede un contributo in conto capitale calcolato in percentuale sull'ammontare delle operazioni garantite e, per quanto riguarda il settore commerciale, rappresenta l'unica forma di incentivazione esistente sul territorio nazionale, tenendo presente che il settore in questione è escluso dagli interventi dei fondi strutturali dell'Unione europea, in particolare del Fondo regionale di sviluppo.

Questioni di riregolamentazione vengono affrontate con l'articolo 5, laddove si demanda ad una delibera del CIPE, da emanarsi, su proposta del Ministro dell'industria, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la revisione della disciplina degli incentivi automatici in favore delle imprese operanti nei settori estrattivi e manifatturieri nelle aree depresse, ovvero rientranti negli obiettivi 1 (Mezzogiorno), 2 (aree del Centro-Nord di declino industriale) e 5b (aree agricole interne del Centro-Nord). Il meccanismo di agevolazione automatica prevede la possibilità di una compensazione tra credito per agevolazioni e debito tributario del soggetto richiedente l'agevolazione, limitatamente alle imposte che si riscuotono tramite conto fiscale (imposte sui redditi ed IVA); si tratta perciò di un meccanismo di forte snellimento del procedimento agevolativo ed in particolare non comporta da parte dell'amministrazione il trasferimento diretto di somme di denaro; le imprese presentano domanda, il Ministero, verificata la regolarità ed ammissibilità della domanda, opera una prenotazione a favore dell'impresa sulle disponibilità, l'impresa ha un certo lasso di tempo per effettuare gli investimenti e recuperarne i costi detraendoli dal conto fiscale; un procedimento lineare, facilmente controllabile, di grande snellezza.

I criteri di revisione della disciplina si muovono in direzione di una valorizzazione di questa tipologia di intervento proponendo una sua estensione settoriale (non solo i comparti estrattivo e manifatturiero, ma anche quello dei servizi reali alle imprese) e di tipologia di beni ammessi (non solo macchinari ed impianti fissi, ma anche l'acquisizione di unità e sistemi elettronici per elaborazione dati, dei programmi e dei servizi di consulenza informatici, nonché dei macchinari ed impianti generali a supporto di quelli produttivi e delle attrezzature di controllo della produzione). Si prevede inoltre l'ampliamento dal 60 all'80 per cento della misura dell'incentivo, sempre all'interno dell'intensità massima consentita dall'Unione per le diverse aree ed espressa in termini di equivalente della sovvenzione netta, nonché l'elevamento dagli attuali 18 mesi fino ad un massimo di 30 del termine per l'effettuazione degli investimenti. Infine si introduce un nuovo principio in base al quale le agevolazioni non sono riconosciute per gli investimenti effettuati da oltre un anno antecedente alla data di presentazione della dichiarazione, ai fini del conseguimento dell'agevolazione, al Ministero dell'industria.

Sempre nell'area della riregolazione e razionalizzazione degli strumenti a supporto dell'economia si collocano gli interventi previsti

dall'articolo 9 che interessano i fondi pubblici di garanzia, uno strumento di grande importanza per sostenere lo sviluppo degli investimenti di piccole e medie imprese, produttivamente sane ma prive di sufficienti garanzie proprie da proporre al sistema creditizio. Nello specifico si prevede una integrazione del fondo di garanzia istituito con la legge n. 622 del 1996 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», collegato alla finanziaria 1997) presso il Mediocredito centrale al fine di fornire una parziale assicurazione per i crediti bancari delle piccole e medie imprese, demandando al CIPE la definizione delle relative risorse da attribuire, entro un limite massimo di 400 miliardi, a valere sulle disponibilità che deriveranno dalla riprogrammazione delle risorse statali destinate ad investimenti pubblici rimaste a tutt'oggi in tutto o in parte inutilizzate.

Proseguendo perciò lungo la direttrice di razionalizzazione ed unificazione del sistema di garanzie, con il comma 1 viene operata l'integrazione di detto fondo attribuendo al medesimo in tutto o in parte le disponibilità di altri fondi di garanzia istituiti con precedenti provvedimenti legislativi e sempre gestiti dal Mediocredito. In particolare vengono devoluti: le attività e le passività del fondo di cui all'articolo 20 della legge n. 675 del 1977, che ammontano a 56 miliardi, ai quali vanno aggiunti 27 miliardi di cofinanziamento da parte del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le attività del fondo di cui all'articolo 7 della legge n. 517 del 1975, che interessa imprese commerciali e cooperative di consumo, che ammontano a 12,5 miliardi, ed infine 50 miliardi derivanti dal fondo per operazioni di consolidamento previsto dalla legge n. 237 del 1993, alimentato dai rientri per capitale e interessi del fondo rotativo istituito dalla legge n. 782 del 1980 (fondo non ancora operativo perchè in attesa del decreto di attuazione attualmente all'attenzione del Consiglio di Stato); mentre altri 50 miliardi dello stesso fondo vengono attribuiti al fondo centrale di garanzia istituito presso l'Artigiancassa (comma 4).

Con il comma 2 la garanzia offerta dal fondo viene estesa ad operazioni realizzate da intermediari finanziari, oltre che alle banche, purchè iscritti nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia, anche a fronte di partecipazione temporanee e di minoranza al capitale di rischio delle piccole e medie imprese. Il comma 3, infine, demanda ad un decreto del Ministro dell'industria, di concerto con quello del tesoro, la fissazione di criteri e modalità per la concessione della garanzia, mentre i rapporti tra Stato e Mediocredito verranno regolati da una apposita convenzione da stipularsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Inoltre, sempre allo stesso comma, si prevede la presenza nel comitato di gestione del fondo, oltre che delle amministrazioni competenti, anche dei rappresentanti delle banche e delle associazioni della piccola e media impresa.

Si viene così configurando un sistema nazionale di garanzia costituito dai Confidi, quali terminali sul territorio ed interfaccia nei confronti delle imprese, e dal Mediocredito centrale, risottolineando un ruolo ed una missione pubblica di questa struttura, come centro di coordinamento nazionale e di collegamento con i diversi fondi di garanzia europei, na-

zionali e regionali. L'obiettivo è quello di estendere la garanzia pubblica a tutte le forme di finanziamento e partecipazione al capitale all'intero territorio nazionale, operando anche per questa via in direzione di una riduzione dei costi per le imprese. È infine da tener presente che questo intervento di razionalizzazione del sistema di garanzie si inserisce in un quadro più generale, al quale il Ministro dell'industria sta lavorando, di riorganizzazione dei diversi strumenti di intervento a sostegno delle imprese.

Nell'area più generale del sostegno allo sviluppo dell'economia si collocano gli interventi previsti dall'articolo 6 (interventi per le zone terremotate) che riprendono i contenuti di precedenti decreti-legge e riservano, al completamento funzionale delle opere infrastrutturali da realizzare nelle aree industriali nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria, a suo tempo colpite da eventi sismici, 230 miliardi, già messi a disposizione per tale finalità dal decreto-legge n. 443 del 1996, non convertito in legge. La relazione tecnica osserva che questi 230 miliardi, derivanti dai 5.000 miliardi di mutui autorizzati con la legge n. 341 del 1995, verranno utilizzati per la transazione delle controversie riguardanti l'esecuzione delle infrastrutture funzionali alle aree industriali. I relativi accordi in gran parte sono già stati conclusi e hanno attinto le risorse necessarie da una serie di decreti-legge (ultimo dei quali il già ricordato n. 443 del 1996); di conseguenza il presente articolo è finalizzato a sanare una situazione, reintroducendo disposizioni già previste da precedenti decaduti decreti-legge. Anche in questo caso, poichè l'intervento per lo sviluppo di iniziative produttive delle aree terremotate ha assorbito svariate decine di migliaia di miliardi, è stato oggetto di verifiche da parte della Commissione Scalfaro, nonchè di interventi della magistratura, sarebbe opportuno che su questo argomento il Governo presentasse un quadro conoscitivo preciso.

Il proseguimento degli interventi per lo sviluppo delle aree depresse del territorio nazionale è affrontato con l'articolo 12 che autorizza il Ministero del tesoro a contrarre mutui quindicennali, con ammortamento a totale carico dello Stato, con la Cassa depositi e prestiti, con istituzioni finanziarie comunitarie e con istituti di credito, per questa finalità. Le risorse necessarie a coprire gli oneri di ammortamento vengono reperite nelle disponibilità previste dalla tabella B della legge finanziaria 1997, già finalizzate a copertura di rate di ammortamento mutui, ed ammontano a 500 miliardi per il 1998 e 1.500 miliardi per il 1999, mentre il volume complessivo dei mutui attivabili viene indicato dal Governo in oltre 10.000 miliardi. Sempre con il comma 1 dell'articolo in esame si prevede che al fondo per le aree depresse (istituito dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, che ha disciplinato il trasferimento delle competenze amministrative dei soppressi organi per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno) affluiscono tutte le risorse derivanti da revoche, recupero di crediti e quant'altro. Al di là della specifica autorizzazione a contrarre mutui, la norma in questione si muove anche in direzione di una, ancora insufficiente, razionalizzazione della complessa e dispersa materia degli investimenti nel Mezzogiorno che, dopo la fine dell'intervento straordinario, hanno attraversato e stanno attraversando

un periodo di confuso assestamento, mentre sarebbe necessario porre mano ad una più radicale razionalizzazione degli strumenti di intervento; razionalizzazione che non può tuttavia prescindere da una analisi e valutazione dello stato dell'arte dell'intervento nel Mezzogiorno.

A tutt'oggi, limitandoci al solo campo della concessione di mutui, dalla fine dell'intervento straordinario almeno cinque provvedimenti legislativi (tra cui la legge n. 488 del 1992, la legge n. 85 del 1995, la legge n. 341 del 1995 e la legge n. 641 del 1996) sono intervenuti per autorizzare mutui per finalità diverse, dalle agevolazioni per nuove iniziative industriali al potenziamento delle dotazioni infrastrutturali, alla realizzazione di interventi per agevolare lo sviluppo di nuove iniziative industriali, ai patti territoriali e così via. Nel complesso questi provvedimenti legislativi dal 1992 allo scorso anno hanno autorizzato la contrazione di mutui per 28.000 miliardi, che successivamente il CIPE, con proprie delibere o specifiche disposizioni legislative, ha destinato a diverse finalità. Con il presente provvedimento vengono stanziati altri 10.000 miliardi.

Sarebbe importante che il Governo mettesse il Parlamento in grado di valutare l'andamento e gli effetti, in termini di efficienza della spesa e di efficacia dei risultati, delle risorse investite per lo sviluppo delle aree cosiddette depresse del territorio nazionale, non solo per la parte nazionale ma anche per quella, sempre più cospicua, di derivazione europea. Cito solo un dato: per il quinquennio 1994-1999 l'Unione europea, per le aree del Mezzogiorno, ha messo a disposizione risorse comunitarie per oltre 27.000 miliardi.

Infine, sempre al comma 1 dell'articolo 12, si prevede che a decorrere dal 1996 gli stanziamenti relativi all'ammortamento dei mutui per le aree depresse possano essere utilizzati anche negli esercizi successivi a quelli di competenza, in deroga alla normativa vigente che consente la conservazione per un solo anno. Il comma 2 fissa in 4 miliardi l'anno, a carico del fondo per le aree depresse, il contributo a favore dello Svi-mez per il biennio 1997-1998.

Con l'articolo 8 (Interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano) si consente, sotto il coordinamento del Ministro dell'industria, ad enti e società di promozione delle attività produttive, dell'occupazione e della formazione imprenditoriale, di sviluppare iniziative economiche e imprenditoriali in aree a forte degrado all'interno dei grandi comuni, sulla base di progetti predisposti dagli stessi enti locali. Si tratta di una misura particolarmente significativa che, individuando uno stretto collegamento tra degrado urbano-sociale e decadimento economico-occupazionale, si pone l'obiettivo di combattere tale degrado attraverso interventi che favoriscano il reinsediamento di attività produttive.

L'articolo 11 di fatto prevede la possibilità di utilizzare nel 1997 risorse presenti in conto residui in diversi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria per il 1996. Il comma 1 interviene nelle aree di crisi mineraria, rispetto alle quali una precedente norma inserita nella legge n. 204 del 1993 stabiliva la promozione di specifici piani di riconversione produttiva per quelle aree promossi con-

giuntamente da regione e Governo. Detti piani sono stati approvati con decreto del Presidente del Consiglio soltanto nel marzo del 1996; la norma prevista dal comma in questione consente la conservazione in bilancio e la possibilità di impegnare nel 1997 le disponibilità in conto residui (circa 177 miliardi) presenti nei capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'industria destinate al finanziamento di tali piani. Al comma 2 si propone un'analoga operazione in relazione agli stanziamenti (5 miliardi) già previsti per la installazione ai valichi di frontiera di sistemi per la rilevazione della radioattività dei metalli importati. Con il comma 3 si autorizza l'utilizzo nel 1997 delle disponibilità residue del capitolo 7301 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria per finanziare i lavori della terza Conferenza europea dell'artigianato, nonché l'adeguamento del sistema informativo e degli osservatori nazionali e regionali dell'artigianato. Infine il comma 4 interessa la conservazione delle disponibilità in conto residui di alcuni capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'industria per l'anno 1996, che non sono stati impegnati nei tempi stabiliti. I capitoli in questione riguardano erogazioni di contributi in conto interesse a fronte di programmi di investimento comunque già approvati.

Infine gli articoli 13, 14 e 15 ripropongono disposizioni presenti nel decreto-legge n. 511 del 1996 decaduto e non reiterato. Con l'articolo 13 si provvede ad individuare un meccanismo di gradualità nell'applicazione della norma della legge n. 332 del 1995 concernente l'elevazione al 32 per cento dell'aliquota contributiva dovuta al fondo lavoratori dipendenti; tale gradualità, che si concretizza in aumenti biennali dello 0,50 per cento fino al raggiungimento dell'aliquota prevista, viene proposta nel caso delle prosecuzioni volontarie e per quelle categorie datoriali per le quali non ricorrano i presupposti per operare la prevista contestuale riduzione delle aliquote contributive di finanziamento per le prestazioni temporanee.

L'articolo 14 prevede forme di incentivazione a favore del reimpiego di personale con qualifica dirigenziale in attività di supporto alle piccole e medie imprese. Alle stesse o loro consorzi che assumono anche con contratto a termine dirigenti privi di occupazione viene corrisposto uno sgravio contributivo del 50 per cento per dodici mesi. Le iniziative di ricollocazione sono promosse dalle agenzie per l'impiego, in raccordo con le confederazioni sindacali dei dirigenti e le associazioni delle piccole e medie imprese, con le quali stipulano apposite convenzioni. Per questo intervento sono previsti 9,599 miliardi per il 1997.

L'articolo 15 introduce e definisce la piccola società cooperativa, composta esclusivamente da persone fisiche in numero non inferiore a cinque e non superiore ad otto.

Come sottolineato in premessa alla relazione, il provvedimento che abbiamo all'esame si presenta complesso ed articolato e tenta di rispondere alla necessità ed urgenza di approntare e mettere in campo strumenti in grado di sostenere e rilanciare il nostro sistema produttivo, introducendo, in maniera ancora parziale, anche elementi che ne indirizzino lo sviluppo in termini di riorientamento strategico, e per questo credo che debba essere apprezzato.

In conclusione vorrei sottolineare un elemento: oggi lo sforzo maggiore del Governo è tutto incentrato al raggiungimento dell'obiettivo dell'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea e quindi al rispetto dei parametri del Trattato di Maastricht: il rispetto stretto di questi parametri, se non controbilanciato da altre misure, rischia di ingenerare una situazione di forte depressione economica e sociale; credo profondamente condivisibile l'affermazione del Presidente del Consiglio quando sottolineava la volontà di portare il paese in Europa, ma di portarlo vivo. Ecco quindi la necessità – e non può essere adottata la politica dei due tempi – di mettere in campo strumenti in grado di sostenere e qualificare il sistema produttivo del nostro paese. È tuttavia parimenti urgente che, nel mentre si agisce sul versante del sistema produttivo con interventi di tipo strutturale che producono effetti nel medio periodo, si realizzi da subito un intervento straordinario sul versante del lavoro e dell'occupazione. Su questo terreno i ritardi sono notevoli, i provvedimenti fino ad oggi adottati dal Governo non solo sono insufficienti ma di fatto, con una esasperata accentuazione dei temi della flessibilità e della precarizzazione, fino a proporre forme di «caporalato» legalizzato, come si fa con le proposte di lavoro interinale, confliggono con un obiettivo di qualificazione del sistema produttivo, riproponendo facili ricette di compressione del fattore lavoro, già sperimentate in passato, che non hanno creato un posto di lavoro in più e, soprattutto, non hanno contribuito ad un avanzamento del sistema produttivo.

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO



