

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI e FASSINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 1979

#### Norme per il rilancio del settore industriale

ONOREVOLI SENATORI. 1. — L'idea di una qualsiasi forma di intervento pubblico in materia di programmi di riorganizzazione e riconversione industriale si scontra, in via teorica, contro la constatazione che detti programmi, in un sistema economico equilibrato di mercato aperto, dovrebbero rientrare nelle normali operazioni di gestione di lungo periodo delle imprese, risultando quanto meno superfluo un intervento esterno alla struttura aziendale.

Tuttavia, nel momento storico-economico che il nostro Paese sta attraversando, momento in cui non si può certo riscontrare il funzionamento normale di un sistema economico di mercato aperto e, tanto meno, equilibrato, appare necessario fornire al mondo imprenditoriale uno strumento eccezionale di stimolo all'investimento e in genere alla riorganizzazione dell'impresa al fine di adeguare la produzione aziendale alle mutate esigenze produttive. È purtroppo ben nota,

infatti, la pesante situazione economico-finanziaria in cui si dibattono le nostre imprese sia a causa degli sconvolgimenti derivati all'economia italiana da eventi internazionali, quale, essenzialmente, il rincaro dei prodotti petroliferi, sia a causa delle contraddizioni interne del nostro sistema economico, che pongono in gravi difficoltà le gestioni imprenditoriali e minano la fiducia nel sistema, elemento questo che rappresenta la molla principale per l'attuazione dei programmi di investimento e di riconversione industriale.

Questa è la realtà odierna della nostra economia. Realtà facilmente verificabile (ad esempio: gli investimenti sono ormai da parecchi anni stagnanti) e di fronte alla quale appare chiara la necessità di elaborare uno strumento legislativo atto a promuovere una ripresa degli investimenti e a favorire la concorrenzialità delle imprese italiane rispetto a quelle dei Paesi nostri concorrenti commerciali.

2. — A tal fine i liberali presentano il loro disegno di legge, la cui linea di elaborazione si basa sulla considerazione dei seguenti elementi:

a) scarsità dei fondi pubblici. Date le attuali disastrose condizioni della finanza pubblica, condizioni che prevedibilmente non potranno migliorare sensibilmente in un prossimo futuro, occorre sostituire gli incentivi costosi finora utilizzati con altri meno costosi e che possano produrre, indirettamente, effetti netti positivi per le casse dello Stato attraverso la promozione di attività a carattere economico redditizio tali da favorire l'allargamento delle entrate tributarie dello Stato stesso;

b) abbandono degli incentivi tradizionali. Incentivi che nel corso degli anni hanno dimostrato la loro inefficacia, non contribuendo ad una selezione positiva delle iniziative industriali, anzi agendo talvolta in senso opposto. I contributi in conto capitale, ad esempio, sono risultati di scarsa efficacia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno. I contributi in conto interessi, pur innescando prontamente effetti moltiplicativi, hanno la tendenza ad essere elargiti con eccessiva facilità creando nel loro insieme un aggravio non indifferente per la finanza pubblica;

c) degenerazione degli strumenti di incentivo. Accade non raramente che strumenti di politica industriale vengano usati, grazie ai loro meccanismi legislativi, come strumenti di puro « assistenzialismo », non disgiunti da deprecabili fenomeni di clientelismo politico;

d) riorganizzazione produttiva di imprese di qualsiasi dimensione. I progetti di riconversione e ristrutturazione finora elaborati tendono a favorire i programmi delle imprese di grosse dimensioni a scapito delle necessità delle piccole e medie imprese, che pure sono essenziali nel tessuto del nostro sistema economico;

e) allargamento del risparmio privato. Il volume del risparmio è un fattore determinante per l'economia di un Paese soprattutto per le necessità di sviluppo degli inve-

stimenti; nonostante ciò esso è stato finora trascurato come elemento, appunto, di promozione degli investimenti;

f) nuovi metodi per la sostituzione degli impianti obsoleti. A causa sia dell'accorciamento sempre più rapido della durata « tecnica » degli impianti, dovuto all'incalzante aggiornamento tecnologico, sia dell'alto costo di sostituzione dei nuovi impianti, non va trascurata la possibilità di favorire una riorganizzazione produttiva basata su un ammodernamento degli impianti che si presenti meno oneroso del normale acquisto dei nuovi impianti. Tale possibilità può essere fornita, in diversi casi, da contratti di locazione finanziaria (*leasing*);

g) pesantezza degli oneri sociali nel nostro Paese rispetto agli altri Paesi industrializzati dell'occidente, che sono poi i nostri maggiori concorrenti commerciali.

Il disegno di legge liberale tiene conto di tutti gli elementi elencati, provvedendo a modificare quelli negativi, *sub a), b), c) e g)* e ad introdurre quelli positivi, *sub d), e) ed f)*.

In ciò il presente disegno di legge si differenzia sostanzialmente dalla legge di riconversione e ristrutturazione che fa ricorso a meccanismi creditizi di ormai provata insufficienza e prevede nuovi pesanti oneri per la finanza pubblica, oltretutto in gran parte destinati non già a promuovere nuove iniziative industriali, bensì a permettere la copertura delle falle finanziarie delle aziende assistite.

Il nucleo del disegno di legge liberale prevede la concessione automatica di una garanzia statale sui finanziamenti o sull'emissione obbligazionaria o sui contratti di locazione finanziaria che siano legati a progetti di riorganizzazione produttiva i quali tengano conto, a loro volta, di alcuni requisiti fissati dal disegno di legge.

È previsto inoltre, accanto alla concessione della garanzia statale, una consistente fiscalizzazione decennale degli oneri sociali limitatamente ai nuovi assunti.

Ciò al fine di favorire l'aumento dell'occupazione ed attenuare il divario esistente tra l'entità degli oneri sociali a carico della produzione che si registra nel nostro Paese ri-

spetto a quello che si registra negli altri Paesi industrializzati dell'occidente.

È da sottolineare che tanto la concessione dei finanziamenti, quanto la sottoscrizione obbligazionaria, sono condizionate alla valutazione di mercato circa la rispondenza effettiva dei progetti a criteri di produttività e di redditività. Valutazione affidata, rispettivamente, agli istituti di credito ed ai possibili sottoscrittori delle obbligazioni.

Qualora le imprese beneficiarie della garanzia non siano più in grado, in un certo momento, di provvedere ai rimborsi per le operazioni da esse effettuate, lo Stato interviene versando ai creditori la quota commisurata alla percentuale di copertura prevista dalla garanzia. In conseguenza di ciò lo Stato assume in proprio tale quota di credito verso l'impresa. La parte residua del mancato rimborso eccedente la percentuale di copertura della garanzia statale rimane a carico del creditore.

La misura percentuale della garanzia può variare sia in relazione ai diversi contenuti dei progetti di riorganizzazione produttiva, risultando così un efficace strumento in una ottica strutturale, sia nel tempo e secondo i settori produttivi di applicazione, agendo pertanto come un utile strumento di natura congiunturale.

3. — L'articolo 1 del disegno di legge elenca le operazioni sulle quali può essere concessa la garanzia finanziaria dello Stato e indica come possibili beneficiari della garanzia stessa le imprese o i consorzi di imprese con capitale per almeno l'80 per cento privato; ciò al fine di precisare il campo di azione della garanzia.

L'esclusione dai benefici previsti dal presente disegno di legge delle imprese a carattere parzialmente o totalmente pubblico trova il suo fondamento non certo in una discriminazione preconcepita nei confronti delle stesse, bensì nella considerazione che dette imprese già si avvalgono di forme dirette o indirette di agevolazioni creditizie.

L'articolo 2 è l'articolo qualificante del disegno di legge, poichè in esso vengono definiti i requisiti oggettivi che giustificano la concessione della garanzia da parte dello

Stato. Tali requisiti individuano cinque fattori di notevole importanza per un programma di politica di sviluppo industriale, e cioè: una riorganizzazione produttiva rivolta ad una maggiore produzione di beni ad alto coefficiente di esportazione o di beni sostitutivi di altri beni ad alto coefficiente di importazione, la creazione di nuovi posti di lavoro, l'installazione di nuovi impianti tecnologicamente avanzati, lo sviluppo della ricerca applicata.

Nel successivo articolo 3 vengono precisati gli adempimenti amministrativi sia per quanto riguarda la richiesta di concessione della garanzia da parte delle imprese, sia per quanto riguarda il decreto ministeriale che fissa anno per anno la misura della garanzia. Misura variabile quindi nel tempo ed anche in relazione ai settori produttivi di applicazione; ciò per consentire eventuali interventi di carattere congiunturale. Nell'articolo viene inoltre indicato il contenuto sostanziale del decreto ministeriale, affinché esso non si presti ad eccessiva discrezionalità. Tra l'altro esso dovrà contenere una elencazione dei beni ad alto coefficiente di esportazione e di importazione. L'elemento comunque necessario per l'inclusione di tali beni nella elencazione suddetta è costituito da una percentuale di esportazione e di importazione superiore al 15 per cento, rispettivamente, della produzione e del consumo nazionale annui.

Infine, si è voluto prevedere l'acquisizione del parere di un comitato tecnico di alto valore scientifico, quale il Comitato nazionale per le ricerche tecnologiche del Consiglio nazionale delle ricerche, per stabilire la validità dei requisiti *sub d)* ed *e)* dell'articolo precedente, così da evitare che la loro indeterminatezza si risolva in una imprecisa applicazione della legge. È da sottolineare come l'intervento del Comitato possa svolgere una funzione di stimolo per una più costruttiva collaborazione tra i settori della produzione e della ricerca.

Al fine di evitare eventuali abusi da parte dei beneficiari della garanzia statale sono stati previsti, agli articoli 4 e 5, controlli ed ispezioni rivolti all'accertamento della realizzazione dei progetti di riorganizzazione

produttiva. Ove i controlli e le ispezioni diano risultati negativi, verranno applicate pene pecuniarie a carico delle imprese che non abbiano rispettato l'esecuzione dei progetti stessi. L'importo delle pene pecuniarie affluirà al Fondo creato per le necessità del disegno di legge.

L'articolo 6 indica il momento in cui lo Stato potrebbe essere chiamato ad intervenire con la propria garanzia finanziaria, momento che per necessità di certezza giuridica è stato individuato allorquando venga emessa una sentenza dichiarativa di fallimento per l'impresa che ancora non abbia completamente soddisfatto i suoi impegni finanziari derivanti dal progetto di riorganizzazione produttiva. L'articolo precisa inoltre l'entità dell'onere che lo Stato dovrà sostenere.

Per far fronte alle necessità del presente disegno di legge viene istituito, all'articolo 7, un « Fondo per la garanzia dei progetti di riorganizzazione produttiva ». Si stima che l'importo del Fondo, 300 miliardi di lire versati in tre anni, sia in grado di coprire gli eventuali oneri garantistici dello Stato capaci di soddisfare l'accoglimento delle richieste di concessione di garanzie per un valore complessivo di progetti di riorganizzazione valutabile intorno ai 5.000 miliardi di lire. L'articolo 7 prevede inoltre l'afflusso di ulteriori somme per incrementare le disponibilità del Fondo.

Con l'articolo 8 si introduce una fiscalizzazione decennale del 50 per cento dei contributi posti a carico del datore di lavoro limitatamente alle imprese che usufruiscono della garanzia statale prevista dal presente disegno di legge e limitatamente ai nuovi assunti che vanno ad incrementare l'occupazione effettiva.

L'articolo 9 prevede il finanziamento del disegno di legge mediante il ricorso al mercato finanziario nazionale. Tale metodo di finanziamento appare infatti compatibile con gli scopi del disegno di legge stesso, in quanto questo è diretto a promuovere spese di investimento di lunga durata.

Con l'articolo 10 si è indicato come modalità di copertura degli oneri derivanti dalla fiscalizzazione dei contributi sociali il ricorso al mercato finanziario. Ciò appare corretto trattandosi di spese di sostegno alla produzione.

Con l'articolo 11 infine si è inteso abrogare esplicitamente tutte le norme vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente disegno di legge relative a forme di credito agevolato per la riorganizzazione, la ristrutturazione e la riconversione industriale. Ciò al fine di evitare confusioni legislative e per ricondurre tutta la materia sotto la normativa del presente disegno di legge, che si ritiene più idonea, per i motivi in precedenza esposti, a soddisfare le esigenze del mondo imprenditoriale.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

Alle imprese e ai consorzi di imprese con capitale sociale per almeno l'80 per cento privato può essere concessa, nei modi e alle condizioni fissate dalla presente legge, una garanzia statale finanziaria sulle seguenti operazioni:

a) finanziamenti concessi dagli istituti di credito e dalle sezioni di aziende ed istituti di credito che esercitano, secondo le disposizioni di legge e dei loro statuti, il credito a medio e lungo termine;

b) emissioni di obbligazioni sul mercato finanziario nazionale;

c) contratti relativi a locazione finanziaria per l'uso di impianti industriali.

## Art. 2.

Possono godere della garanzia statale, di cui al precedente articolo 1, quelle domande di finanziamento e quelle emissioni di obbligazioni che si riferiscano ad un progetto di riorganizzazione produttiva, da allegarsi alla domanda di finanziamento o alla richiesta di autorizzazione all'emissione obbligazionaria, e che presentino almeno uno dei seguenti requisiti:

a) nuovo indirizzo produttivo o intensificazione produttiva relativi a beni ad alto coefficiente di esportazione. Per beni ad alto coefficiente di esportazione si intendono quelli elencati sotto tale voce nel decreto ministeriale di cui al successivo articolo 3;

b) nuovo indirizzo produttivo o intensificazione produttiva relativi a beni sostitutivi di altri ad alto coefficiente d'importazione. Per beni ad alto coefficiente d'importazione si intendono quelli elencati sotto

tale voce nel decreto ministeriale di cui al successivo articolo 3;

c) creazione di nuovi posti di lavoro, proporzionalmente al totale degli occupati, nella misura minima del 10 per cento e comunque in numero non inferiore a cinque. A tale fine il numero delle unità occupate è quello che risulta alla data della richiesta del finanziamento o dell'autorizzazione alla emissione obbligazionaria;

d) installazione di nuovi impianti tecnologicamente avanzati;

e) iniziative di sviluppo della ricerca applicata.

Possono inoltre godere della garanzia statale le imprese o i consorzi di imprese che intendano stipulare un contratto di locazione finanziaria per l'uso di impianti che rispondano ai requisiti di cui alle precedenti lettere a), b), c), d) ed e).

### Art. 3.

Le richieste di concessione della garanzia statale devono essere presentate al Ministro del tesoro che, accertata la presenza dei requisiti in base ai quali la presente legge prevede la concessione della garanzia statale, dispone la concessione della garanzia stessa entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta.

La misura della garanzia statale viene fissata annualmente con apposito decreto del Ministro del tesoro, sentito il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica.

La percentuale di rischio coperta dalla garanzia può essere diversificata tenendo conto sia del settore produttivo al quale va applicata sia degli elementi contenuti nella richiesta di finanziamento o di autorizzazione all'emissione obbligazionaria, di cui al precedente articolo 2.

Per i contratti di locazione finanziaria la percentuale del canone mensile coperta dalla garanzia statale può essere diversificata tenendo conto sia del settore produttivo in cui operano le imprese o il consorzio di imprese sia delle caratteristiche degli impianti oggetto della locazione stessa.

In ogni caso la garanzia statale non può superare il 70 per cento dell'importo totale del finanziamento erogato o del valore dell'emissione obbligazionaria autorizzata o del canone mensile della locazione finanziaria.

I finanziamenti di cui alla lettera *a*) dell'articolo 1 della presente legge devono essere erogati in più soluzioni in relazione alla progressiva attuazione dei progetti di riorganizzazione produttiva.

L'ammontare ricavato mediante l'operazione di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1 della presente legge, per la parte coperta dalla garanzia statale, deve essere accantonato in deposito presso un'azienda o istituto di credito ordinario e svincolato in relazione alla progressiva attuazione dei progetti di riorganizzazione produttiva.

Il decreto ministeriale di cui al secondo comma, ai fini dell'esatta individuazione dei requisiti di cui alle lettere *a*) e *b*) del precedente articolo 2, deve inoltre contenere:

*a*) l'elencazione dei beni ad alto coefficiente di esportazione. Per l'inclusione di un bene in detta elencazione è comunque necessario che esso risulti esportato in quantità superiore al 15 per cento della produzione nazionale annua relativa all'anno precedente a quello d'emanazione del decreto ministeriale;

*b*) l'elencazione dei beni ad alto coefficiente d'importazione. Per l'inclusione di un bene in detta elencazione è comunque necessario che esso risulti importato in quantità superiore al 15 per cento del consumo nazionale annuo relativo all'anno precedente a quello d'emanazione del decreto ministeriale.

Allo scopo di accertare la validità dei requisiti di cui alle lettere *d*) ed *e*) del precedente articolo 2, il Ministro del tesoro, prima di concedere la garanzia statale, deve richiedere al Comitato nazionale per le ricerche tecnologiche costituito in seno al Consiglio nazionale delle ricerche apposito parere tecnico. Detto Comitato deve esprimere il suo parere entro venti giorni dalla data della richiesta. Tale parere ha carattere vincolante.

## Art. 4.

Il Ministro del tesoro dispone ispezioni e controlli diretti, periodicamente o saltuariamente, presso le imprese o i consorzi di imprese che abbiano beneficiato dell'applicazione della garanzia statale di cui al precedente articolo 1, al fine di accertare l'effettiva realizzazione o lo stato di attuazione dei progetti imprenditoriali.

I controlli possono effettuarsi anche indirettamente, mediante l'esame di situazioni contabili e di apposita documentazione da inviarsi alle autorità ministeriali da parte delle imprese o dei consorzi di imprese, dietro richiesta delle autorità stesse.

Qualora dagli accertamenti di cui al primo comma del presente articolo risulti, indipendentemente da cause documentate o dimostrate di forza maggiore, che non sono stati rispettati i tempi di attuazione previsti dai progetti di riorganizzazione, è concesso, una sola volta, un termine perentorio per consentire il rientro nei tempi indicati dai progetti stessi.

## Art. 5.

Qualora, scaduto il termine previsto dall'ultimo comma dell'articolo precedente, le ispezioni e i controlli successivi rilevino la mancata realizzazione dei progetti imprenditoriali di riorganizzazione, all'impresa o al consorzio di imprese beneficiari della garanzia statale si applica una pena pecuniaria pari al 10 per cento del valore del finanziamento alle stesse erogato o pari al 10 per cento dell'ammontare del prestito obbligazionario svincolato.

Nel caso che dette ispezioni e controlli rilevino una realizzazione soltanto parziale dei progetti, la pena pecuniaria di cui al comma precedente è ridotta della metà.

L'importo delle pene pecuniarie viene versato a favore dello Stato nel « Fondo per la garanzia dei progetti di riorganizzazione produttiva » di cui al successivo articolo 7.

L'applicazione delle pene pecuniarie di cui al primo e al secondo comma del presente articolo implica il blocco sia dell'erogazione



dei finanziamenti di cui alla lettera *a*) dell'articolo 1, sia dello svincolo dell'ammontare relativo all'operazione di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1 della presente legge.

Art. 6

Qualora nei confronti dell'impresa o del consorzio di imprese, ai quali sia stata concessa la garanzia statale, intervenga sentenza dichiarativa di fallimento, lo Stato provvede al versamento della parte del mancato rimborso ancora dovuto ai creditori, relativamente alla sola quota capitale, commisurata alla percentuale fissata per la garanzia statale. Il residuo complemento al totale del mancato rimborso resta a carico dell'impresa o del consorzio di imprese inadempienti.

Lo Stato, relativamente alla parte del rimborso da esso versato, subentra ai creditori nei diritti verso l'impresa o il consorzio di imprese inadempienti.

Art. 7.

Per le necessità della presente legge è costituito presso il Ministero del tesoro un « Fondo per la garanzia dei progetti di riorganizzazione produttiva » con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Il Fondo ha la durata di trenta anni.

Al Fondo affluiranno:

*a*) i versamenti annuali dello Stato per un periodo di tre anni;

*b*) gli eventuali residui di stanziamento relativi al finanziamento delle leggi riguardanti il credito agevolato per la riorganizzazione, ricostruzione e riconversione industriale, anche per specifici settori, nonché i rientri provenienti da mutui concessi mediante fondi di rotazione;

*c*) le somme derivanti dall'imposizione, a carico delle imprese o dei consorzi di imprese che beneficieranno della garanzia statale, di un contributo pari allo 0,5 per cento dell'importo garantito dallo Stato per le operazioni di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 1.

## Art. 8.

Alle imprese e ai consorzi di imprese che ottengano la garanzia statale per le operazioni di cui al precedente articolo 1 è concesso uno sgravio del 50 per cento del complesso dei contributi posti a carico dei datori di lavoro, dovuti all'Istituto nazionale della previdenza sociale, limitatamente ai nuovi assunti ad incremento delle unità lavorative effettivamente occupate.

Lo sgravio predetto ha durata decennale a partire dalla data di concessione della garanzia statale per le operazioni di cui al precedente articolo 1.

## Art. 9.

Per gli oneri derivanti dalla lettera *a*) dell'articolo 7 della presente legge il Ministro del tesoro è autorizzato a ricorrere al mercato finanziario nazionale mediante emissione di titoli a lunga scadenza per l'importo di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 1979, 1980 e 1981.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni al bilancio dello Stato per il 1979.

## Art. 10.

Ai fini del versamento all'INPS degli importi relativi allo sgravio contributivo di cui all'articolo 8, il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare, a partire dal 1979, operazioni di ricorso al mercato finanziario, fino alla concorrenza degli importi risultanti dai rendiconti annuali dell'INPS.

## Art. 11.

Sono abrogate tutte le norme riguardanti il credito agevolato per la riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione industriale.