

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4304**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori NAPOLI Roberto, MUNDI, LAURIA  
Baldassare, CIMMINO, NAVA, CIRAMI, CORTELLONI,  
FIRRARELLO, MISSERVILLE e DI BENEDETTO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 1999**

—————

Istituzione di un fondo rotativo per la promozione dei progetti  
di investimento delle piccole e medie imprese

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le piccole e medie imprese sono unanimemente riconosciute come l'autentico motore dell'economia italiana. Lo sviluppo del reddito e dell'occupazione, nonché il miglioramento della capacità concorrenziale del sistema Paese, oggi più che mai risiedono largamente sulla capacità delle piccole e medie imprese di affrontare le sfide della globalizzazione internazionale e dell'integrazione europea.

L'attuale sistema del credito e gli strumenti di incentivazione esistenti risultano entrambi troppo spesso inadeguati a svolgere quella funzione di stimolo e di proposta operativa, ritenuta essenziale per un concreto rilancio delle attività delle piccole e medie imprese. Le banche italiane, a differenza di quelle di altri Paesi, non sono infatti abituate a valutare i progetti di investimento in quanto tali, bensì operano esclusivamente sulla base di garanzie reali, insieme a quelle reperibili dal sistema degli incentivi e delle agevolazioni vigenti. Nei maggiori Paesi industrializzati, invece, un progetto di investimento, se preparato secondo schemi preordinati con accorte valutazioni dei rischi che comporta, rappresenta di per sé una garanzia sufficiente a giustificare il sostegno finanziario della banca. Nel nostro Paese questo non accade ancora a causa dell'inerzia operativa delle banche in questa direzione e dell'insufficiente preparazione culturale e professionale nel settore specifico delle banche d'affari e delle tecniche di *project financing*. Dal canto loro, anche le aziende si sono attivate raramente in questa direzione, facendo così mancare quegli stimoli necessari per un deciso cambiamento di filosofia e di strategia della finanza d'impresa.

Occorre pertanto rivisitare criticamente l'intero apparato di sostegno istituzionale e

finanziario, per ora giudicato insufficiente, al fine di creare nuovi strumenti a supporto di una strategia vincente, che sostenga ed esalti il delicato ruolo che le piccole e medie imprese sono chiamate a svolgere nel nuovo contesto nazionale e internazionale.

L'esperienza indica che l'espansione, l'aggiornamento tecnologico, l'ampliamento delle capacità concorrenziali sul piano organizzativo e di *marketing* e le stesse possibilità di allargare la base occupazionale dipendono largamente dalla capacità delle piccole e medie imprese di concepire e realizzare progetti di investimento per lo sviluppo aziendale. Nella situazione attuale, tranne rari episodi di autofinanziamento, resi possibili anche dall'uso di strumenti anomali (come nel caso dei fondi del trattamento di fine rapporto), le piccole e medie imprese si trovano nella concreta impossibilità di avviare tali investimenti per mancanza sia di liquidità che del necessario sostegno delle banche e delle istituzioni finanziarie.

Milioni di aziende ricadono in questa categoria di agenti potenziali dello sviluppo economico e occupazionale, e non soltanto nel Mezzogiorno, ma sono tuttora in posizione decisamente svantaggiata. Spesso esistono valide idee progettuali, in molti casi esistono progetti già debitamente preparati e corredati delle necessarie valutazioni di rischio e di convenienza, ma quasi tutti restano nel cassetto delle imprese, le quali non intravedono per ora alcuna possibilità di realizzarli nell'ambito dell'attuale contesto culturale e professionale che caratterizza il sistema finanziario e creditizio italiano.

La quotazione delle piccole e medie imprese sul mercato mobiliare regolamentato, che rappresenta il loro obiettivo finale per approvvigionarsi del capitale di rischio, può

diventare un traguardo fattibile solo in presenza di un sistema bancario adeguatamente attrezzato per assistere le piccole e medie imprese in questa intrapresa. Peraltro, la situazione obiettiva di molte piccole e medie imprese, soprattutto quelle di minime dimensioni spesso annidate nel «sommerso», è tale da rendere impossibile il loro ingresso in borsa, né del resto il sistema bancario appare particolarmente attivo in questa direzione, se non a favore dei grandi gruppi. Occorre quindi superare anche le attuali difficoltà di ingresso in borsa per le piccole e medie imprese.

Il presente disegno di legge si propone l'obiettivo ambizioso e politicamente rilevante di intervenire su questo quadro strutturale di carenze e di insufficienze, per creare un nuovo sistema che venga incontro alle necessità delle piccole e medie imprese e dello stesso mondo bancario, in modo da indurre quei mutamenti sostanziali nel comportamento dei protagonisti (imprese, banche e Governo), essenziali per realizzare una nuova strategia di espansione del sistema produttivo, che possa essere accompagnata da significativi incrementi occupazionali.

A questo fine si propone la creazione di un fondo rotativo di promozione a copertura dei rischi finanziari incorsi dalle banche nel sostenere progetti di investimento privi di garanzie reali, che prevedano interventi di sviluppo delle piccole e medie imprese nell'area dell'Unione europea, al fine di ampliare la produzione e l'occupazione. A determinate condizioni, anche i progetti di investimento delle piccole e medie imprese da realizzarsi in altri Paesi del mondo, purché volti a migliorare la loro capacità concorrenziale sui mercati internazionali, potranno essere ammessi alle facilitazioni del fondo.

Il fondo avrà il compito di intervenire soltanto nel caso in cui il progetto di investimento industriale non sia temporaneamente in grado di garantire un *cash-flow* sufficiente per il servizio del debito, a causa di docu-

mentabili difficoltà di mercato o di impreviste sostanziali variazioni del quadro di riferimento nel quale il progetto opera. In tal caso, il fondo dovrà temporaneamente assicurare con risorse proprie il puntuale pagamento della rata scaduta a favore della banca finanziatrice, e rivalersi successivamente nei confronti dell'impresa, non appena il progetto sarà rientrato dalla crisi temporanea.

L'intervento del fondo è infatti esclusivamente temporaneo, sulla falsariga di analoghi interventi svolti dal Fondo monetario internazionale, quando esso interviene a favore di Paesi in crisi congiunturale di bilancia dei pagamenti. Deve essere chiaro che in nessun caso il fondo potrà intervenire a supporto di evidenti negligenze imprenditoriali o bancarie, che abbiano causato la temporanea crisi del progetto. Il fondo interviene solo quando il progetto incontra difficoltà ed ostacoli alla sua realizzazione a causa di fattori imprevedibili o di forza maggiore. Va osservato che la natura temporanea degli interventi può consentire di ridurre significativamente le dimensioni della dotazione finanziaria necessaria al funzionamento del fondo, grazie al sistema di rotazione implicito nel meccanismo di erogazione e di recupero delle risorse finanziarie.

La procedura di accesso dovrà prevedere che i progetti siano presentati al fondo direttamente dalle aziende interessate e non dalle banche. I progetti ritenuti congrui in base ai criteri di valutazione che saranno adottati dal fondo, potranno essere inoltrati alle banche finanziatrici dagli stessi imprenditori, i quali potranno esibire l'impegno del fondo a coprire il progetto. Con la creazione del fondo, i rischi dei progetti di investimento delle piccole e medie imprese potranno essere ripartiti tra tre soggetti: fondo, banche e imprese.

Il fondo dovrà assumere i rischi come sopra indicati, nella misura massima complessiva pari all'equivalente di quattro rate semestrali di mancato rimborso del prestito bancario e in ogni caso non superiore al 15 per cento del costo totale del progetto. L'inter-

vento finanziario del fondo, con erogazione diretta alla banca finanziatrice su sua richiesta, verrà rimborsato dall'azienda non appena il progetto avrà superato la crisi temporanea che ne condiziona lo sviluppo. Il rimborso sarà effettuato con un tasso di interesse pari al tasso di inflazione maturato a partire dalla data di erogazione dell'anticipazione finanziaria, allo scopo di garantire nel tempo il valore del capitale di dotazione del fondo. La natura temporanea degli interventi del fondo ed il meccanismo rotativo di recupero delle anticipazioni dovrebbe escludere un rinnovato ricorso alla dotazione di fondi pubblici, se non in funzione dei mancati rimborsi delle anticipazioni effettuate. Alle risorse iniziali del fondo si dovrebbe provvedere con una dotazione di capitale *una tantum* per un totale di 500 miliardi nel triennio 2000-2002, a valere sul fondo per gli interventi agevolativi alle imprese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, come previsto dalla legge finanziaria. Parte di questo stanziamento potrebbe anche essere attinta dalla graduale smobilitazione dell'attuale sistema di agevolazioni e di incentivi di natura assistenziale (il cui allineamento alle direttive comunitarie desta qualche perplessità) e del quale peraltro le piccole e medie imprese mostrano di trarre scarsi benefici.

Questo sistema non va assolutamente interpretato come strumento di assistenzialismo (che sarebbe peraltro in contrasto con le direttive comunitarie) bensì come incentivo all'assunzione di rischio da parte sia delle imprese che della banca finanziatrice del progetto.

Esso va visto cioè come un tentativo di restituzione alla banca della sua prerogativa di impresa bancaria, così come definita nella legge bancaria, che prevede appunto che la banca possa e debba assumere rischi calcolati nella sua politica degli impieghi. Il fondo deve cioè assumere un ruolo particolare di *partnership* nella copertura dei rischi assunti sia dalla banca che dall'impresa.

L'ammissione di un progetto alla copertura del fondo, che avverrà in base a criteri di valutazione che privilegiano gli effetti di occupazione e di capacità competitiva delle imprese interessate, in nessun caso potrà essere letta come patente di validità del progetto nei confronti delle banche, che restano sovrane nelle loro valutazioni e, in definitiva, nella loro decisione di finanziare o meno il progetto.

Le banche, in condizione di totale autonomia, avranno il compito di valutare l'opportunità di finanziare il progetto alla luce delle mutate condizioni di rischio. Esse dovranno altresì impegnare risorse finanziarie e professionali per stimolare ed assistere le piccole e medie imprese nel difficile e complesso cammino di accesso diretto al mercato dei capitali. L'evoluzione complessiva delle piccole e medie imprese verso questo traguardo non potrà che comportare sostanziali miglioramenti nella struttura delle imprese, aumentare il loro grado di affidabilità e produrre in definitiva un significativo miglioramento nella qualità del portafoglio di impieghi delle banche, riducendo così il livello degli ostacoli e delle sofferenze bancarie. Tale processo offrirà inoltre il vantaggio non marginale di fare gradualmente emergere aziende attualmente annidate nel settore «sommerso», con innegabili effetti positivi per le entrate dello Stato.

Le imprese in questo contesto più favorevole non avranno più alibi per la loro inerzia, in quanto questo sistema tenderà naturalmente a creare le premesse per una più vivace concorrenza, a tutto vantaggio dei consumatori, ed a premiare le aziende più efficienti e innovative. Anche al fine di far emergere le piccole e medie imprese «sommerse», si potranno creare apposite società «veicolo» per la realizzazione dei nuovi progetti di investimento le quali potrebbero fruire di temporanee facilitazioni di natura fiscale, compatibili con le norme comunitarie, per la sola durata di avvio del progetto (una sorta di periodo di «grazia» fiscale non supe-

riore a tre anni). L'impegno finanziario legato a questa agevolazione temporanea sarebbe più che compensato dalle maggiori entrate derivanti dalla regolarizzazione della posizione fiscale delle aziende «emerse».

Lo Stato, in questo contesto, ha il delicato ruolo di catalizzatore dell'iniziativa.

L'universo delle piccole e medie imprese è attualmente costituito da 3.300.000 piccole aziende e da circa 70.000 medie aziende, ma se si tiene conto anche di una categoria assimilabile come quella delle società di persone, che sono oltre 830.000, si ottiene un totale di 4.200.000 aziende potenzialmente interessate alle facilitazioni del fondo, con oltre 12.600.000 occupati. Nell'ipotesi che solo il 10 per cento di queste aziende risponda allo stimolo del fondo, l'effetto di occupazione addizionale si può stimare nell'ordine di 300.000-400.000 nuovi occupati (considerando che ogni azienda possa impiegare almeno un nuovo addetto come conseguenza della realizzazione del progetto di sviluppo aziendale). Si è anche stimato che gli investimenti indotti dalla creazione del fondo sarebbero dell'ordine di circa 40.000 miliardi nel caso tutte le risorse finanziarie del fondo venissero effettivamente mobilitate nel triennio. Se infatti il fondo interviene entro il tetto massimo del 15 per cento del valore dell'investimento, l'85 per cento restante investito nel progetto, moltiplicato per i 500 miliardi, darebbe luogo a investimenti complessivi per 42.500 miliardi.

La creazione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese implica l'impianto di una struttura altamente professionale, dotata di personale con vasta esperienza nel settore della valutazione dei progetti di investimento. L'ottica del fondo è di natura strategica, in quanto è volta essenzialmente a valutare l'impatto del progetto sulla crescita di competitività dell'azienda e sull'occupazione. Ne deriva che i progetti innovativi o ad alta intensità di lavoro ne risulteranno privilegiati. Il personale del fondo dovrà dialogare con le aziende, potrà anche suggerire

variazioni progettuali che esaltino gli effetti funzionali più positivi del progetto, ma non dovrà essere impegnato nella preparazione dei progetti, la quale è di esclusiva pertinenza delle aziende che provvederanno direttamente, o con l'aiuto di esperti, alla redazione delle proposte.

Il fondo è guidato da un consiglio di amministrazione con cinque membri nominati dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale, del commercio con l'estero e delle finanze, tra cui verrà eletto il presidente. Il consiglio sarà impegnato a produrre un rapporto sullo sviluppo delle attività del fondo, da sottoporre con cadenza semestrale all'esame del Consiglio dei ministri, che ne valuterà la capacità operativa e che potrà revocare il consiglio in caso di palese ingiustificata inefficienza, in relazione al mancato perseguimento degli obiettivi autonomamente programmati. Il controllo del Consiglio dei ministri dovrà anche servire a garantire che il fondo operi effettivamente su tutto il territorio nazionale, senza privilegiare alcune aree in particolare, data la diffusione delle piccole e medie imprese in tutte le regioni italiane.

L'istituzione del fondo rotativo per la promozione dei progetti di investimento delle piccole e medie imprese non comporta altri oneri finanziari che quelli connessi alla sua struttura operativa, la quale potrebbe avvalersi anche della collaborazione degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi, ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, una struttura che comunque può essere finanziata in parte o totalmente attraverso un contributo minimo richiesto per l'istruttoria dei progetti, gravando così, per la sua gestione ordinaria, soltanto in misura risibile sul bilancio dello Stato.

Il presente disegno di legge è costituito da otto articoli. Nell'articolo 1 sono definite le

finalità del fondo per i progetti di investimento delle piccole e medie imprese che ha lo scopo di incentivare la loro capacità competitiva, di innovazione tecnologica e di occupazione. Nell'articolo 2 sono definiti i criteri di valutazione per la selezione dei progetti di investimento ammessi alla copertura del fondo. Nell'articolo 3 sono definite le modalità di gestione del fondo con particolare riguardo al meccanismo rotativo che assicura la sopravvivenza del capitale iniziale. Nell'articolo 4 viene definito l'organo di amministrazione del fondo, le sue compe-

tenze ed il potere di revoca degli amministratori del fondo da parte del Consiglio dei ministri in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi programmati. Nell'articolo 5 si definisce la dotazione di 500 miliardi in tre anni del fondo a valere sul fondo per gli interventi agevolativi alle imprese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Nell'articolo 6 sono definiti i termini per la eventuale regolarizzazione fiscale delle imprese ammesse alla copertura del fondo.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. Al fine di incentivare una maggiore capacità di innovazione tecnologica e di occupazione delle piccole e medie imprese, è istituito il fondo rotativo per la promozione dei progetti di investimento delle piccole e medie imprese, di seguito denominato «fondo».

## Art. 2.

*(Criteri di valutazione)*

1. Il fondo effettua l'analisi, la valutazione e la selezione dei progetti di investimento presentati dalle piccole e medie imprese, che rispondono a precisi criteri di aumento della capacità competitiva ed occupazionale delle aziende.

2. I criteri di valutazione adottati dal fondo, nei confronti dei progetti presentati, sono volti ad accertare le condizioni di fattibilità e l'effettiva capacità del progetto di realizzare un complessivo ammodernamento aziendale che comporti un aumento dei posti di lavoro.

## Art. 3.

*(Modalità di gestione)*

1. Il fondo opera a sostegno degli istituti di credito e delle imprese e interviene temporaneamente sostituendosi all'impresa nel rimborso agli istituti di credito delle prime quattro rate semestrali del prestito concesso dagli istituti di credito stessi, e comunque

in misura non eccedente il 15 per cento del valore totale del progetto.

2. Il fondo eroga direttamente l'anticipazione all'istituto di credito finanziatore, su sua richiesta, e si rivale sull'azienda per ottenere la restituzione di detta anticipazione, non appena il progetto avrà superato la crisi temporanea che ne condiziona lo sviluppo. Tale restituzione, da parte dell'azienda al fondo è gravata da un tasso di interesse pari al tasso di inflazione, ciò al fine di mantenere inalterato il valore del fondo di dotazione iniziale.

3. Le anticipazioni del fondo sono approvate dal consiglio di amministrazione, di cui all'articolo 4, a condizione che le difficoltà del progetto segnalate dall'impresa, le quali pregiudicano temporaneamente il suo regolare svolgimento, siano dovute a comprovati fattori di crisi congiunturale, al di fuori del controllo diretto sia delle imprese interessate che degli stessi istituti di credito.

4. Le aziende partecipano alla parziale copertura del costo dell'istruttoria dei progetti da esse presentati in una misura percentuale definita dal consiglio di amministrazione del fondo.

#### Art. 4.

##### *(Amministrazione)*

1. Il fondo è amministrato da un consiglio di amministrazione composto da cinque membri nominati rispettivamente dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e del commercio con l'estero, i quali eleggono tra di loro il presidente. Il consiglio di amministrazione dura in carica quattro anni, redige con cadenza semestrale un rapporto sull'attività svolta da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri il quale è tenuto ad esprimere una esplicita valutazione sulla capacità ope-



rativa del fondo. Il Consiglio dei ministri può decidere la revoca del consiglio di amministrazione del fondo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi operativi programmati in autonomia dal consiglio stesso.

Art. 5.

*(Dotazione)*

1. Il fondo è dotato di un capitale iniziale di 500 miliardi, che saranno erogati per 300 miliardi nel 2000, per 150 miliardi nel 2001, e per 50 miliardi nel 2002, a valere sul fondo per gli interventi agevolativi alle imprese del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato di cui all'articolo 52 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Art. 6.

*(Posizioni fiscali delle imprese)*

1. Il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su segnalazione del presidente del consiglio di amministrazione del fondo, provvede a definire i casi specifici di regolarizzazione della posizione fiscale delle aziende i cui progetti sono ammessi alla copertura del fondo.

Art. 7.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.





