COMMISSIONI RIUNITE

**FINANZE E TESORO (VI) - INDUSTRIA (XII)**

**6.**

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 MARZO 1982

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE **EMILIO RUBBI**

## INDICE

PAG.

**Disegno di legge** (Discussione e rinvio):

Riforma degli incentivi nel sistema del credito agevolato (3084) . . . . . 37

PRESIDENTE . . . . . .37, 49

ALIVERTI GIANFRANCO, *Relatore per la XII Commissione* . . . . . 46

MARIO LAGANÀ, *Relatore per la VI Commissione* . . . . . 37

**La seduta comincia alle 9.**

CARLO MEROLLI, *Segretario della VI Commissione*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

**Discussione del disegno di legge: Riforma degli incentivi nel sistema del credito agevolato (3084).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Riforma degli incentivi nel sistema del credito agevolato ».

I relatori hanno facoltà di riferire sul provvedimento.

MARIO LAGANÀ, *Relatore per la VI Commissione*. Il nostro ordinamento, a partire dal periodo post-bellico ha creato un sistema di sostegno al settore industriale, ai servizi e a molte attività economiche, basato sui cosiddetti « incentivi ».

Tra questi, oltre il « fiscale » che agisce mediante esenzioni o riduzioni d'imposta, e quello che agisce sul costo del lavoro (fiscalizzazione degli oneri sociali e differenziazione dei minimi contrattuali), o sul capitale (partecipazione al capitale di rischio dell'impresa), o altre minori forme (sul trasporto, ecc.), l'incentivo per eccellenza è diventato il « finanziario ».

Questo tipo di incentivo detto comunemente del « credito agevolato » è il più diffuso e in alcuni casi quello esclusivo, e consiste in contributi sugli interessi dei finanziamenti in conto capitale sulle spese di investimento.

Il disegno di legge n. 3084 presentato dal ministro del tesoro ha ad oggetto la riforma degli incentivi nel sistema del credito agevolato, che da un certo tempo segna il passo, creando grosse difficoltà alle imprese.

Prima di entrare nel merito del contenuto normativo del disegno di legge, non è inutile fissare qualche concetto sull'evoluzione e sull'attuale struttura del credito agevolato, nonché sui motivi che spingono al suo superamento sollecitando la modifica legislativa.

Il meccanismo degli strumenti agevolativi si basa sulla concessione di mutui a medio e lungo termine regolati da un tasso, a carico dei mutuatari, più conveniente rispetto a quello di mercato. Il tasso agevolato è perciò il costo ridotto che paga la clientela degli istituti di credito, e rappresenta una percentuale del cosiddetto « tasso di riferimento ».

Il tasso di riferimento, che varia in relazione al variare del costo medio della provvista degli istituti di credito, viene fissato in via amministrativa, aggiungendo un margine onnicomprensivo (oggi di 1,90 per cento) di intermediazione, con periodicità bimestrale dal ministro del tesoro.

La differenza, tra la rata di ammortamento calcolata al tasso di riferimento e quella calcolata al tasso agevolato, viene posta a carico dello Stato o di altri enti pubblici, e costituisce la misura effettiva dell'agevolazione creditizia.

Le rigidità di tale sistema, come si afferma nella relazione del Governo, ha determinato più volte inconvenienti che si sono anche risolti in interruzioni delle erogazioni del credito, e quindi delle agevolazioni, quando il tasso di riferimento, in seguito alla evoluzione del mercato finanziario, non veniva più considerato remunerativo dagli istituti finanziatori.

Gli aggiustamenti tecnici più volte adottati – riduzione del periodo di revisione del tasso di riferimento, standardizzazione del metodo per il suo calcolo, agganciamento del tasso agevolato a quello di riferimento – non sono serviti molto in presenza di una crescita eccessiva dei tassi di interesse, e di un mercato finanziario in evoluzione che tende a favorire la provvista caratterizzata da tassi variabili. Il sistema stesso del calcolo del tasso di riferimento si è perciò manifestato inadeguato perché progettato per situazioni di tassi stabiliti (dovendo effettuare l'impiego a tassi fissi con una raccolta pure a tassi fissi). Tali vincoli operativi strutturali hanno impedito il funzionamento, ancor più compromesso dal processo inflazionistico in corso.

In particolare:

1) l'operatività degli istituti di credito speciale è stata messa in crisi dalla difficoltà e dall'alto costo della raccolta effettuata con emissioni obbligazionarie;

2) le leggi d'incentivazione prevedono impieghi a tempi lunghi (10-15 anni) e periodi di preammortamento, mentre la provvista ormai si ottiene al massimo per 5-6 anni, con una media di 3 anni, sicché vien meno la coincidenza di durata della raccolta e dell'impiego;

3) gli incentivi creditizi prevedono un impiego ai livelli in vigore al momento di stipula del contratto di finanziamento con tasso di riferimento ed agevolato fissi per tutta la durata dell'ammortamento, con l'impossibilità per gli istituti di credito di adeguare le condizioni del mutuo all'andamento dei costi della raccolta sul mercato. Senza aggiungere che molte famiglie, che costituiscono ormai l'unica fonte di risparmio, preoccupate per le diffuse aspettative inflazionistiche, non privilegiano più i titoli a lungo termine;

4) esigenze oggettive, di mercato, portano a superare il nodo del tasso di riferimento; portano a difendere i titoli dall'inflazione, ad evitare la crescita del volume globale di indebitamento delle imprese, conseguenza spesso di minore produttività del capitale stesso, che, finanziato a tasso agevolato, risulta spesso sovradimensionato rispetto alle normali condizioni; portano a preferire operazioni a tasso di mercato e a tasso variabile;

5) ultimo, non meno grave, il problema della responsabilità del banchiere pubblico nell'erogazione del contributo, che

sollecita sempre con maggiore insistenza una netta separazione tra erogazione del credito ed ergazione degli incentivi, ciò per superare anche lo stato di confusione dei ruoli delle istituzioni creditizie che vogliono impiegare il denaro a tasso di mercato, e degli organi politico-amministrativi cui dovrebbe essere riservata l'erogazione degli incentivi.

Tale orientamento è stato espresso dal governatore delela Banca d'Italia, dottor Ciampi, nel discorso pronunciato al Consiglio generale del Banco di Napoli, e ripreso con maggior forza nelle considerazioni finali del 1979 e del 1980, laddove esplicitamente ha dichiarato: « Il dibattito che si è svolto in varie sedi ha consentito utili approfondimenti sui limiti delle agevolazioni creditizie e sull'opportunità di affidare direttamente all'amministrazione pubblica la gestione degli incentivi intesi a favorire le imprese industriali e a correggere lo sviluppo disuguale della nostra economia ». E continuando aggiungeva: « un indirizzo più rispettoso dei distinti ruoli dell'amministrazione pubblica e degli intermediari finanziari è stato seguito dalla legge che disciplina gli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo nei territori meridionali colpiti dal sisma. Essa ha previsto che i contributi alle imprese siano determinati da uffici pubblici territorialmente competenti, in modo che l'eventuale apporto creditizio avvenga a tasso ordinario ». Con ciò cogliendo le esigenze degli istituti che reclamano chiarezza nelle competenze e nelle responsabilità, ovvero separazione tra credito ed agevolazione. Sulla spinta di tale richiesta una serie di avvenimenti hanno preceduto il disegno di legge n. 3084. Un primo tentativo per superare il blocco del credito speciale, acuitosi dal marzo 1981, si è avuto con lo emendamento presentato dal Governo mediante l'articolo aggiuntivo 19-*bis* nell'ambito della legge finanziaria 1981. Con questo articolo si provvedeva a trasformare il contributo in conto interesse in un contributo di pari importo versato semestralmente dall'amministrazione con le modalità stabilite dal ministro del tesoro. L'accantonamento di tale disposizione veniva suggerito dalle difficoltà di renderla operativa e dagli ostacoli frapposti.

Un secondo tentativo di risolvere la questione veniva fatto con il decreto-legge 6 giugno 1981, n. 285 (recante provvedimenti urgenti in alcuni settori dell'economia), che all'articolo 3, con la finalità di consentire il funzionamento delle leggi vigenti, introduceva alcune innovazioni ai meccanismi operativi, sganciando l'erogazione dei contributi dalle caratteristiche e dai vincoli temporali dei finanziamenti di medio e lungo termine ed operava la scissione dell'erogazione del finanziamento (effettuato dall'istituto di credito) dalla concessione dell'agevolazione da parte dell'autorità di Governo. In conseguenza di tale scelta, gli istituti creditizi potevano adattare tassi e durata dei finanziamenti analoghi a quelli della raccolta e le imprese potevano beneficiare, anche prescindendo dal finanziamento, di agevolazioni sotto forma di contributo, anziché sotto forma di abbattimento della rata di ammortamento del mutuo.

L'articolo 4 dello stesso decreto stabiliva il principio dell'erogazione dei contributi anche nella fase di realizzazione del programma, in misura proporzionale al realizzo degli investimenti. In relazione a tale decreto, il ministro del tesoro, il 9 luglio 1981, emanava il provvedimento di disciplina previsto, determinando criteri e modalità di erogazione dei contributi finanziari. Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 giugno 1981, numero 285, veniva assegnato in sede referente alla Commissione industria. L'onorevole Andreatta, sostenendo l'esigenza di trasferire in un provvedimento legislativo il principio di riforma contenuto nel decreto n. 285, avvertiva che si intendeva ricostituire un meccanismo che consentisse la ripresa degli investimenti; ciò per evitare che, di fronte alla ripresa della domanda di credito, si verificassero strozzature nella sua offerta con la conseguenza di notevoli ritardi nei processi di espansione economica. Nel corso della discussione emergevano differenti preoccupazioni e punti di vista sia in relazione ai

sacrifici che sarebbero stati sopportati dalle piccole e medie imprese, sia in relazione alla complessità delle procedure che si poteva già intravedere. Veniva sottolineata la necessità di individuare strumenti idonei per consentire alle piccole imprese di superare le difficoltà di accesso al credito. Si era, infine, acceduto all'idea di modificare il sistema di erogazione solo per le procedure previste dalla legge numero 675, lasciando inalterato il sistema previsto nelle altre leggi di agevolazione, attuando, così, una soluzione transitoria e limitata in attesa di un approfondimento di tutta la complessa problematica. Gli articoli 3 e 4, più volte modificati e sostituiti, portavano alla ricerca di procedure sempre più confuse al punto che venivano accantonati essendo diventato sempre più difficile individuare punti di intesa. Sopravveniva così la decadenza e il problema restava insoluto.

*Rebus sic stantibus*, il 20 gennaio 1982 il ministro del tesoro, onorevole Andreatta, presentava il disegno di legge che ora ci occupa. Prima ancora di valutare se quest'ultimo soddisfi appieno le esigenze che lo hanno sollecitato e per poter meglio rispondere alle attese del mondo imprenditoriale, è d'uopo approfondire l'analisi del campo operativo interessato per trarne tutte le conclusioni idonee a migliorare il nuovo strumento al nostro esame.

Una politica basata sugli incentivi è una politica di sostegno alle attività produttive che si propone il fine di perseguire risultati che, autonomamente, il sistema non potrebbe conseguire.

Nel momento storico che viviamo tutte le economie, da quelle industrializzate a quelle in via di sviluppo, percorrono tale via. La tecnologia, infatti, corre più in fretta dell'economia, questa è più veloce della politica la quale precede ed indirizza la legislazione, che, a sua volta, precede l'amministrazione e l'esecuzione. Lo sforzo che deve compiersi è quello di definire una linea di politica industriale nel quadro delle compatibilità e del piano di programmazione, allentando quella politica generalizzata di assistenza e di salvataggio, conseguendo, invece, obiettivi di crescita produttiva e di valore aggiunto che influiscono sostanzialmente sul contenimento dell'inflazione e sull'equilibrio dei conti con l'estero.

Un primo problema che riguarda i profili istituzionali del credito agevolato è quello di definire i rapporti con il sistema del credito speciale. I due sistemi tendono a coincidere ed a diventare sinonimi, tanto lo sviluppo del credito speciale è stato legato, nel dopoguerra, allo sviluppo del sistema degli incentivi finanziari. Infatti, si privilegia nell'analisi l'aspetto delle agevolazioni e vengono trascurati altri momenti come quello del governo dei flussi finanziari e quello dell'organizzazione dei soggetti esercenti il credito speciale.

Una riconsiderazione del sistema esige che vengano chiariti i rapporti tra tutti i livelli dell'intervento pubblico e che vengano ripercorse, a tal fine, le fasi evolutive del credito speciale. È difficile stabilire la data di nascita di questo credito, anche se può sembrare ovvio ricollegarla alla data di entrata in vigore della legge bancaria che opera una distinzione tra credito a breve e credito a medio e lungo termine. La prima fase, che va dall'Unità del Regno d'Italia alla fine del secolo, è dominata dall'ideologia liberista dei rapporti Stato-economia e nega legittimità alle ingerenze statali nell'erogazione del credito. Venivano sottoposti a vigilanza e ad autorizzazione solo alcune categorie di istituti caratterizzati da peculiare attività – ad esempio, di emissione di carta moneta – o da una struttura giuridica anomala come le casse di risparmio. Si trattava di eccezioni, mentre, sul piano dell'efficiente allocazione delle risorse finanziarie nei diversi settori dell'economia, il libero esplicarsi delle leggi del mercato dei capitali avrebbe dovuto garantire la canalizzazione spontanea delle risorse monetarie in eccedenza verso tutti i momenti dell'economia. Tuttavia, in presenza di un sistema economico segnato da profondi dualismi, il mercato si rivelava insufficiente a garantire la mediazione fra i settori economici dell'industria e del-

l'agricoltura oppure fra le aree avanzate e quelle arretrate. Si avvertì, così, l'esigenza di regole più complesse e di una presenza dell'intervento statale nell'allocazione di risorse monetarie.

Verso la fine del secolo, le esigenze di finanziamento della rendita fondiaria con i connessi rischi (immobilizzazioni eccessive, carenze nell'afflusso dei capitali, salvaguardia dei rapporti di tipo usuraio) danno luogo alla costruzione di un circuito separato di finanziamento di un mercato autonomo e protetto, capace di mediare gli interessi della rendita e le ragioni del credito.

Vede, così, la luce il testo unico delle leggi sul credito fondiario nel quale vengono definiti i soggetti ammessi all'esercizio di tale forma di credito; viene introdotto l'istituto dell'autorizzazione governativa; vengono determinate le operazioni consentite e la sorveglianza del ministro per l'agricoltura e per il commercio. Si crea, così, una speciale organizzazione di finanziamento alla rendita fondiaria; si definisce un modello di concorrenza tra istituti autorizzati che vengono sottoposti alla vigilanza.

Nei primi decenni del secolo, maturano nuovi rapporti tra banca e industria e si vanno delineando sezioni autonome per la gestione di depositi a risparmio e vanno, altresì, emergendo una pluralità di crediti speciali con caratteristiche affini a quelle del credito fondiario. Si organizzano, così, speciali circuiti di finanziamento per particolari settori contraddistinti dalle peculiari caratteristiche del rendimento, dalle modalità del rapporto creditizio e dei criteri di affidamento (crediti ipotecari, privilegi speciali, eccetera) che vanno dal credito agrario al credito navale, dal credito alla cooperazione al credito cinematografico, dal credito alle opere pubbliche al credito alle imprese di pubbilca utilità, dal credito edilizio al credito al lavoro italiano all'estero.

Tutti questi crediti speciali hanno in comune le modalità particolari di finanziamento che sono disciplinate soggettivamente, dal punto di vista dei concedenti il credito e dei destinatari, oppure lo sono in relazione al settore di destinazione, alla tipicità dei contratti e delle garanzie, ai limiti quantitativi ed alla durata. In alcuni di questi crediti, oltre al criterio di destinazione, assume valenza la causa del negozio, come nelle operazioni di credito agrario, diventano rilevanti i tipi di garanzia: ad esempio, credito navale assistito da ipoteca navale o da privilegio speciale su macchinari ed attrezzature installate nella nave.

Oltre ai casi di credito di destinazione, esiste una specializzazione funzionale nel campo del credito che consiste nella definizione degli istituti ammessi ad esercitare i diversi tipi di credito: fondiario, agrario, eccetera, che possono essere a competenza regionale o interregionale, che si presentano costituiti in sezione autonoma, in istituti di credito o nella forma associativa dell'istituto federale tra più istituti. In altri casi, come quello del CREDIOP e dell'ICIPU, si è intervenuti direttamente sul mercato costituendo un apparato pubblico, con particolari strutture operative, avente lo scopo di creare un circuito di intermediazione finanziario per una determinata categoria di investimenti.

Nasce così, accanto all'istituto speciale di credito del sistema bancario, l'intermediario finanziario pubblico, e si creano le due forme giuridiche di credito speciale, oggi presenti sul mercato. Tuttavia, lo sviluppo del sistema industriale esigeva la trasformazione crescente del risparmio delle risorse monetarie di deposito inoperose in capitale attraverso la società per azioni e la banca che però, nel momento della crisi degli anni venti e trenta, mostrava esaurito il suo ruolo e imponeva un processo di ristrutturazione dell'intero assetto del sistema creditizio, nonché di un radicale cambiamento dei rapporti Stato - credito - banca e Stato - industria. Si perveniva così all'attuale assetto del sistema creditizio, si disciplinava con l'autorizzazione la costituzione e l'esercizio dell'impresa bancaria, si istituiva la vigilanza, si fissavano vincoli alla organizzazione, la proporzione tra patri-

monio e depositi, il limite massimo del fido concedibile. In definitiva, si creava un sistema sottoponendo ad un regime di controllo amministrativo le banche per garantirne la solvibilità, la stabilità e lo sviluppo. Si riordinava l'emissione monetaria e si attribuiva alla Banca d'Italia il potere di vigilanza sulle aziende di credito.

La creazione dell'IMI da un lato e dell'IRI dall'altro fissava i presupposti per quella separazione fra il credito a breve e credito a medio e lungo termine che viene indicata tra i principi fondamentali della riforma bancaria del 1936. Si disse che l'IMI aveva carattere di istituto organico e permanente per assicurare sane iniziative e mezzi di vita rispondenti alle necessità di finanziamenti a medio e lungo termine. Da questo momento, per « credito speciale » bisogna intendere credito a medio e a lungo termine.

Nel secondo dopoguerra il sistema del credito speciale è tuttavia caratterizzato dallo straordinario sviluppo di una legislazione di incentivazione finanziaria per l'attività di impresa, e dal definirsi del cosiddetto credito agevolato. Le agevolazioni si inseriscono nell'operazione di finanziamento a breve e lungo termine mediante il contributo in conto interessi, oppure si rivolgono agli istituti di credito condizionandone in vario modo l'attività (fondi di garanzia, di rotazione, di anticipazione, di rifinanziamento) ovvero modificano la struttura del settore.

Vi è stato così il credito agevolato all'agricoltura, al settore alberghiero, cinematografico, navale, eccetera. Ma quello più importante per la sua rilevanza nelle politiche economiche è il credito agevolato all'industria, attualmente al centro del dibattito e delle polemiche.

L'intervento in questo settore è avvenuto secondo criteri diversi: della crescita industriale, destinato ad agevolare processi di ristrutturazione, riconversione e ammodernamento o volto ad accrescere l'occupazione; dimensionale, a favore della piccola e media industria, accompagnato da un rilievo organizzativo attraverso la costituzione dei « medio credito » regionali; territoriale, che riguarda determinate aree quali quelle del Mezzogiorno e quelle depresse del centro-nord; settoriale, rivolto a particolari settori dell'industria: meccanica, tessile, editoria giornalistica, eccetera.

Il disegno di legge n. 3084 intende riformare gli incentivi nel sistema del credito agevolato e mettere ordine in questo campo; il dibattito apertosi a livello di istituti di credito, di imprenditori, di esponenti del mondo politico e culturale ha dato corpo ad un'idea di superamento delle regole di erogazione degli incentivi, con punte di polemica che hanno addirittura negato importanza all'incentivazione finanziaria che mostrerebbe il più basso indice di efficienza allocativa tra i vari sistemi di sussidio all'industria (Scognamiglio). E ciò per il fatto che l'erogazione è commisurata all'entità degli investimenti e non anche alla produttività degli stessi.

Non è mancato chi ha concettualmente confermato l'indispensabilità degli incentivi finanziari, rilevando che l'esperienza straniera e quella italiana avrebbero dimostrato l'utilità dell'intervento pubblico condotto a livello generale, come nel finanziamento del credito all'esportazione, anche se l'intervento specifico, invece, nella maggior parte dei casi, ha dimostrato un basso fattore di crescita produttiva.

Per comprendere appieno i motivi che hanno spinto alla riforma del sistema, bisogna considerare che le istituzioni di credito speciale hanno mezzi propri che non superano il 10 per cento degli impieghi, e quindi la loro attività dipende dal volume dei mezzi che riescono a raccogliere e ad amministrare. Il problema della raccolta è fondamentale perché deve essere adeguato alla domanda e alla capacità di erogazione degli impieghi. La raccolta va fatta sul mercato interno e, secondo le convenienze e le necessità, anche sul mercato internazionale.

Il principio che va osservato per gli impieghi, è quello dell'autonomia degli intermediari finanziari, che deve essere sempre affermato nelle scelte, sia nei confronti della politica, sia nei confronti del-

l'impresa fruitrice del credito. Altro principio è quello della diversificazione degli impieghi e dei rischi e della loro compensazione; il che significa che il credito va erogato alle aziende e agli investimenti che prevedibilmente avranno modo di rimborsare il mutuo con gli interessi, anche tenuto conto dell'addizione di disponibilità finanziaria proveniente dall'indebitamento. Altra regola è quella dell'assunzione delle garanzie a presidio del credito e della valutazione della situazione del mercato. Fattore precipuo è sempre il comportamento del banchiere, « il carattere morale e la capacità tecnica dei dirigenti, ed è tale fatto che non si lascia imprigionare e regolare dalle ragnatele aritmetiche immaginate dai burocrati ».

L'intervento della magistratura, che talora è sembrato massiccio, sulle istituzioni creditizie, taluni episodi gravi e disdicevoli hanno evidenziato l'insufficienza degli strumenti a disposizione, hanno ingigantito le preoccupazioni dei banchieri italiani ed europei, e rallentato, rendendolo meno incisivo, l'intervento a sostegno degli investimenti. L'allarme è aumentato a dismisura negli istituti pubblici determinando l'accentuazione delle cautele dirette ad evitare future responsabilità, e con quanta utilità per il lavoro bancario, è facile immaginare.

In appositi convegni si sono posti l'interrogativo del limite dell'errore che diventa apprezzabile penalmente. La natura pubblica degli istituti ha comportato la qualifica di denaro pubblico per i fondi di dotazione, ma è sembrato inaccettabile che lo stesso risparmio delle famiglie potesse essere considerato « privato » se raccolto dagli istituti in Società per azioni o « pubblico », con tutte le conseguenze, se raccolto da istituzioni di diritto pubblico. Si è sottolineata la diversità del grado di responsabilità che ridurrebbe il livello di concorrenzialità e pariteticità degli istituti di diritto pubblico nell'espletamento della propria attività.

Si sono evidenziate le diverse responsabilità nelle deliberazioni dei crediti, la impossibilità di adeguare, se non per legge, il capitale o fondo di dotazione, la condizione di minorità rispetto alla normativa comunitaria sul diritto di stabilimento e sul pericolo di essere espulsi dal mercato. Gli istituti di credito speciale chiedono di essere svincolati dall'obbligo di controllare la destinazione del credito erogato. Di recente è stata introdotta ed è in atto l'idea di una dissociazione tra l'ente di diritto pubblico e l'attività creditizia, l'esercizio della quale dovrebbe essere demandato ad una società per azioni da costituirsi sotto il controllo del pubblico istituto. Tale via viene percorsa dalla Banca nazionale del lavoro e dal Mediocredito centrale che tendono a trasformare in società per azioni le banche e a quotare le azioni in borsa. Questa via va controllata perché gli aumenti elevati di capitale e i meccanismi relativi possono privatizzare il sistema. Su questa strada si muovono il Banco di Sicilia, quello di Napoli e l'ISVEIMER, i cui progetti di capitalizzazione sono oggetto di polemiche a vari livelli, stanti le peculiari caratteristiche storiche di questi istituti. Simili operazioni, non ininfluenti per l'area meridionale, devono vedere assicurato il massimo di trasparenza, e fissati i limiti oltre i quali non bisogna andare per l'assoluta chiarezza degli obiettivi da conseguire.

La complessità del tema, che nella sua apparente semplicità coinvolge una infinità di situazioni, per l'ampiezza e la vastità di applicazione, per le interferenze che crea, ha costretto ad evidenziare analiticamente gli aspetti evolutivi e i motivi concreti, oggettivi e soggettivi, le situazioni vere e quelle forzate, le operazioni che hanno contribuito a creare la *impasse* e a portare alla scelta di oggi.

Quando i ritardi vanificano gli incentivi, perché sconvolgono i piani finanziari delle imprese? Ubbidisce il disegno di legge n. 3084 all'idea di snellimento delle procedure? Cadono i controlli preventivi e si crea l'automatismo? Bisogna tendere all'automatismo nella concessione e nella erogazione dei contributi o alla discrezionalità, ovvero mediare i due principi secondo la quantità e la qualità del credito?

È necessario dare all'imprenditore la certezza giuridica della concessione ed è necessario dare la stessa certezza agli Istituti di credito? È utile porre tempi insuperabili tra la domanda e la somministrazione dei mezzi?

Evitare sovrapposizione di poteri, snellire le procedure, fissare e diversificare le responsabilità sembra un'esigenza avvertita da tutti. Garantire le piccole e le medie imprese, per evitare che solo la grossa impresa a più alto livello contrattuale possa avvalersi, o prevalentemente avvalersi, della nuova norma, corrisponde a dichiarate scelte di politica economica.

La legge prevede la separazione tra credito a breve e credito a medio e a lungo termine; le banche ordinarie cui è riservato il credito a breve tendono ad allargare sempre di più la loro azione. La pratica del tacito rinnovo dei crediti concessi con la clausola fino « a revoca », vuoi per motivi operativi, o per la prospettiva del riequilibrio dell'impresa, o per altre ragioni, di fatto ha comportato che i crediti siano diventati a medio termine. Ciò ha portato appesantimento e confusione e creato l'aspirazione delle banche ordinarie ad ampliare le facoltà operative nel medio termine per evitare i vincoli di portafoglio dipendenti dallo sfavorevole andamento del mercato che risente nel contempo dell'inflazione e dei provvedimenti di politica monetaria adottati per contrastarla. Di converso, uguale invadenza hanno manifestato gli istituti di credito speciale nei confronti del campo operativo delle banche ordinarie. Quanto la legge contribuisce direttamente ad aumentare la tendenza alla despecializzazione delle istituzioni creditizie e quanto conviene riaffermare la specializzazione?

I primi due articoli del provvedimento affermano il principio della separazione trasformando i contributi in conto interessi previsti da tutte le leggi di agevolazione in contributi in conto capitale e statuendo che siano corrisposti direttamente ai beneficiari delle amministrazioni o enti competenti. L'articolo 1 autorizza gli istituti di credito a medio e lungo termine a concedere ai beneficiari dei contributi « finanziamenti a tasso di mercato » anche « variabile ». Stabilisce altresì che il diritto al contributo permane anche indipendentemente dal ricorso al finanziamento. Prevede alcune esclusioni dall'applicazione della legge: in particolare esclude il credito all'esportazione che, funziona bene, ha peculiari caratteristiche (ed implicazioni di carattere internazionale); il credito all'agricoltura, che cura un settore di competenza delle regioni, in via di riforma e sul quale esiste apertissimo un dibattito, una proposta di legge del CNEL e numerose altre proposte che rispecchiano diverse possibilità di intervento finanziario in questo settore primario del quale negli ultimi tempi si sta registrando una unanime rivalutazione; il credito cinematografico il cui fondo speciale è gestito dalla Sezione autonoma per il credito cinematografico. Sono altresì escluse dalla normativa della legge tutte le ipotesi di incentivazione non basate sul contributo agli interessi, ma che assumono forme diverse (contributi in conto capitale, agevolazioni per la ricerca scientifica, eccetera).

Fuori dalle esclusioni dette, la legge troverà generale applicazione con riferimento a tutte le leggi di incentivazione in vigore.

L'articolo 2 prevede che le modalità tecniche per il calcolo del contributo e per la sua quantificazione, che va fatta con riferimento a parametri e condizioni previste dalle leggi singole di incentivazione, restino affidate alla determinazione del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio. Resta invece ferma – salvo il coordinamento necessario, che sarà operato dalle amministrazioni ed enti competenti – la disciplina delle singole leggi in ordine all'istruttoria, concessione, erogazione e controlli per verificare il conseguimento degli obiettivi e dei progetti a cui i contratti sono finalizzati. L'onere finanziario per lo Stato sarà uguale a quello previsto nelle leggi di incentivazione. Lo scollamento del contributo dall'operazione di finanziamento farà acquistare alle imprese grande libertà ed elasticità e renderà accessibili forme varie

di finanziamento (valuta, azioni, obbilgazioni).

Il quarto comma dell'articolo 2 prevede in via temporanea la facoltà delle amministrazioni e degli enti di stipulare convenzioni con istituti creditizi per la istruttoria, l'erogazione e il controllo dei contributi. È chiaro che per tale limitato periodo permane la commistione tra funzione agevolativa e funzione creditizia, ma la norma consente realisticamente di evitare un blocco di operatività, che potrebbe derivare dalla discontinuità o, meglio, dalla modifica legislativa, nel tempo necessario alle amministrazioni per costituire le strutture tecniche specializzate dotate di elevato livello di professionalità, che solo gli istituti di credito oggi possiedono. In ogni caso la modifica non si appalesa inutile, se consente speditezza ad istituti e imprese, funzionalità della provvista e dell'impiego a tasso di mercato, anche se non risolve il problema della responsabilità, che è però oggetto di altro provvedimento all'esame del Senato.

Viene osservato che un numero di imprese inferiore potrà diventare fruitore dell'incentivo; che la nuova metodologia verrà a colpire principalmente la minore impresa e in particolare le aziende che operano nel Mezzogiorno, dove saranno favorite solo quelle il cui piano finanziario consente la restituzione del capitale a tasso di mercato. In altri termini, il contributo in conto capitale andrà a beneficio delle aziende che non hanno necessità dell'incentivo statale. Inoltre, è da considerare che il contributo in conto capitale per la sua intrinseca natura ha la funzione di agevolare l'operatore durante la realizzazione del programma, mentre il contributo in conto interesse ha la funzione di alleviare la restituzione del debito durante l'ammortamento del mutuo, esercitando la sua peculiarità nella fase di avviamento, cioè nel momento più critico dell'impresa. Con la trasformazione prevista dal disegno di legge, gli operatori più attenti chiederanno che il contributo in conto capitale sia convenzionalmente destinato ad una quota partecipativa di interessi, attribuendo, quindi, al contributo quella funzione che la riforma vorrebbe invece negare ripristinando, in sostanza, la metodologia vigente. La concessione preventiva di credito è stata finora una garanzia del buon collocamento dei contributi statali. Viceversa, concessioni di contributi statali precedenti all'affidamento hanno determinato aspettativa (a volte, imposizioni) di credito per aziende non meritevoli.

Viene anche osservato che le aziende maggiori hanno esigenze più elevate e pertanto è possibile che assorbano gran parte delle contribuzioni. Nella situazione attuale, aziende che non hanno bisogno di credito, in pratica, non esistono. Pertanto, l'unico effetto vero che si otterrebbe, attraverso l'investimento del contributo, svincolato dal credito, sarebbe quello di un maggior ricorso a concessioni di credito a breve, che determinano rischi anomali per le banche ordinarie e maggiori difficoltà per le imprese che, in sede di investimento, attraversano sempre un momento di crisi. Lo stesso discorso potrebbe farsi per il mediocredito, nell'ambito del quale si paventa la paralisi del settore.

A questo proposito ritengo che potrà costituirsi con una norma transitoria anche un doppio binario.

Viene anche richiesta l'esclusione della normativa di cui alla legge 28 novembre 1965, n. 1329, in quanto si riferisce ad operazioni di sconto di cambiali e non ad operazioni di finanziamento in senso tecnico.

Viene altresì richiesta l'erogazione di contributi, almeno fino ad un certo livello, in maniera automatica, in modo da evitare la diffusione di elementi di corruzione che sono presenti in certi settori dell'amministrazione.

Le confederazioni per gli artigiani chiedono che il settore sia estrapolato dal provvedimento al nostro esame, sia per le similarità che il settore medesimo presenta con il credito agrario per quanto riguarda la competenza regionale. È un settore che, in relazione alla riforma normativa oggetto di attenzione, merita una riflessione particolare. Considerate le mo-

tivazioni citate per l'esclusione del settore dell'agricoltura, le confederazioni non indicano alcuna differenziazione per quanto concerne il settore del credito agevolato per il settore artigiano. Tale credito agevolato è infatti già articolato, in base ad una legge, secondo uno schema di regionalizzazione, anche se non compiutamente. A questo proposito desidero richiamare in particolare l'attenzione della Commissione sulla situazione della Cassa artigiana e sul settore agrario. Infatti, al pari del settore agrario, anche l'artigianato ricade sotto la competenza legislativa primaria regionale, e la nuova disciplina giuridica del settore è tuttora in fase di discussione a livello parlamentare.

Stando così le cose, sarebbe opportuno stralciare il credito agevolato artigiano dal provvedimento, al pari del credito agrario.

Altre richieste provengono dai Mediocrediti e da altre strutture delle aree meridionali che vorrebbero ampliare il loro campo operativo.

GIANFRANCO ALIVERTI, *Relatore per la XII Commissione.* La recente vicenda del decreto-legge n. 285 del 1981, decaduto e sostituito dal decreto-legge n. 414 del 1981, ha consentito, se non altro, di evidenziare l'esigenza che nel momento in cui si perviene alla conclusione di una totale riconsiderazione della politica del credito agevolato, le difficoltà cui si va incontro sono alquanto superiori alla semplicistica riforma nominale e, quindi, alla trasformazione dei contributi in conto interesse in contributi in conto capitale o contributi genericamente finanziari.

In effetti il tentativo di risolvere un problema di indubbia attualità quale lo sblocco dei mutui a medio e lungo termine e, quindi, di riavviare una politica di investimenti, deve, tuttavia, conseguire, seppure non nei termini convulsi ed approssimativi di altri momenti, il serio recupero di certi settori stagnanti della nostra economia.

Ma se su questo obbiettivo è facile concordare, come è d'altra parte da convenire che l'intervento dello Stato debba essere configurato in un ruolo di sostegno e quindi integrativo della iniziativa privata, ma mai sostitutivo, credo si debba affermare con altrettanta chiarezza, che come non è possibile improvvisamente ribaltare un sistema di incentivazioni che ha avuto sinora la propria struttura portante negli istituti di credito speciale, così non si debba procedere per strade assolutamente impraticabili che hanno, attualmente, un'unica valenza antologica.

Il disegno di legge in discussione si fonda, se è possibile procedere per semplificazioni, su questi presupposti:

1) separazione tra credito ed incentivi, ritenuta unico mezzo per restituire efficacia a entrambi gli strumenti e per evitare gli inconvenienti dell'attuale sistema;

2) corresponsione diretta alle imprese beneficiarie degli eventuali contributi, in misura unica o in rate pluriennali, da parte delle amministrazioni competenti;

3) affidamento al Comitato interministeriale del credito e del risparmio della determinazione delle modalità tecniche per il calcolo dell'entità del contributo, con il vincolo di attenersi a quanto già prescritto dalle singole leggi di incentivazione;

4) mantenimento nei limiti delle leggi originarie dell'onere globalmente posto a carico dello Stato;

5) libertà di rifornimento, da parte delle imprese, mediante tutte le forme finanziarie possibili;

6) facoltà agli istituti di medio credito di concedere finanziamenti a tasso di mercato, anche variabile.

Non intendo soffermarmi analiticamente su tutti i punti summenzionati, alcuni dei quali sono strettamente connessi all'assunto originale (tali sono il 2), il 5) e il 6)), altri invece, sono correlati alla fase attuativa del provvedimento (quali il 3) ed il 4)).

Mi sforzerò, invece, di richiamare alcune problematiche di fondo che si pos-

sono ritenere preliminari e che trovano, poi, riscontro, in quanto contenuto nell'articolo 1.

Come è noto, e del resto ampiamente richiamato, il motivo per cui il funzionamento del sistema ha subito una progressiva perdita di operatività, sino ad arrivare ad un blocco quasi totale, è legato al vincolo di legge che impone agli intermediari creditizi interessati di stipulare i contratti di mutuo agevolato al tasso di riferimento, tasso che è ormai da tempo più basso dei tassi di mercato ma che purtuttavia – come dimostra anche l'ultimo decreto pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 65 dell'8 marzo 1982 – è sistematicamente praticato e rischia di rimanere una mera astrazione.

Questo vincolo legislativo non ha impedito infatti il funzionamento del sistema fintanto che le condizioni operanti sul mercato finanziario assicuravano una opportuna congruità tra il costo della provvista ed il tasso di impiego di questi operatori.

Ad ulteriore conferma che questo è il nodo da sciogliere in via prioritaria per restituire al sistema la sua capacità operativa (ricordo che in occasione della discussione sul decreto-legge n. 285 si era verificata una divergenza di opinioni in seno alla stessa maggioranza, perché mentre alcuni volevano mantenere il tasso di riferimento come calmiere del mercato finanziario, altri allineandosi con lo stesso decreto ritenevano opportuno superare questa norma considerandola obsoleta), si può addurre la dinamicità assunta dalla « legge Sabatini » proprio in questo periodo di crisi generalizzata delle altre leggi agevolative.

La spiegazione di tale anomalia risiede nella flessibilità lasciata agli operatori nell'utilizzo di questa legge che ha permesso agli Istituti di credito mobiliare di operare sia nel rispetto formale della legge stessa, che nel rispetto del proprio equilibrio finanziario.

Scontando, ad esempio, una parte del portafoglio al tasso di mercato ed il residuo al tasso di riferimento gli Istituti primari riescono in questo modo a far coesistere l'agevolazione – seppure ridotta – con un accettabile tasso di rendimento di queste operazioni.

Le critiche volte al sistema del credito agevolato, quali la sua scarsa selettività nell'allocare fondi pubblici, gli eventuali effetti distorsivi sulla struttura finanziaria delle imprese, la pericolosa commistione tra la responsabilità del banchiere e quella dell'amministratore pubblico e così via, non possono essere portate tuttavia a motivo dell'attuale blocco del sistema.

A parte la questione che attende ancora una risposta esauriente, stabilire dove passino esattamente i punti di crisi del sistema, se attraverso le agevolazioni a favore della piccola impresa o forse attraverso quelle ai grossi complessi industriali, rimane la considerazione di fondo di che cosa sia più opportuno fare.

Si può, ripeto, con un colpo di spugna eliminare un sistema che bene o male ha pur retto per un trentennio per sostituirlo non si sa bene con quale altro ?

Non sarebbe forse più semplice e più sicuro modificare quello attuale riconsiderando, ad esempio, la definizione di piccola e media impresa e trasformando le più significative « priorità » (esportazione, risparmio energetico, occupazione del Mezzogiorno, eccetera) in « vincoli » veri e propri ?

Le osservazioni, quindi, che si possono oggi fare al credito agevolato investono la capacità del sistema stesso a raggiungere gli obiettivi di politica economica che lo hanno ispirato e non le cause immediate del suo attuale blocco.

Queste due diverse problematiche riguardanti, da un lato il funzionamento del sistema del credito agevolato e dall'altro la sua validità generale come strumento di politica economica mi sembra vengano oggi pericolosamente confuse nel disegno di legge in discussione.

Mentre esiste una uniformità di vedute nell'identificare la forbice tra tassi di mercato e tassi di riferimento come causa prima del blocco del credito agevolato, profonde discordanze esistono circa la valutazione complessiva del siste-

ma attuale e soprattutto delle eventuali modifiche da apportarvi.

Ciò significa che la risoluzione del primo problema è molto più semplice in quanto richiede solamente la decisione di come ripartire il maggiore onere derivante dalla differenza tra tasso di mercato e tasso di riferimento tra i diversi soggetti interessati: le imprese, gli intermediari creditizi, lo Stato.

Definito questo punto la soluzione tecnica da adottare per venire incontro alle esigenze degli istituti non è particolarmente complicata.

Non lo stesso può dirsi circa la soluzione del secondo problema che richiede un nuovo orientamento di tutta la politica industriale del Governo e, quindi, non solo il ripensamento dello strumento del credito agevolato, ma l'attivazione ed il coordinamento di tutta una serie di strumenti alternativi che non sono stati sinora utilizzati a sufficienza, quali la partecipazione diretta di finanziarie pubbliche al capitale di rischio, forme speciali di *leasing* e *factoring*, gli incentivi reali, fiscali e tariffari e così via.

L'avvio di una nuova politica industriale è problema certamente urgente ma anche terribilmente importante per poter essere affrontato e risolto tutto nell'articolo 1 del disegno di legge in discussione.

Questo articolo è di un'enorme portata innovativa in quanto stravolgerebbe l'attuale sistema di agevolazione senza però che il quadro generale di riferimento in cui esso va calato sia stato minimamente modificato né nelle strutture né nelle procedure né negli strumenti.

Separare il credito dall'agevolazione richiederebbe di affrontare e risolvere in via preliminare una serie tutt'altro che trascurabile di problemi quali: le finalità della nuova istruttoria, la capacità degli organi ad essa preposti a svolgere efficacemente il nuovo compito, il coordinamento delle sedi decisionali che attualmente erogano i contributi, la razionalizzazione della normativa esistente in tema di agevolazione – e che non viene abolita nell'attuale provvedimento – anche in considerazione del fatto che una parte non trascurabile di questa sta per decadere.

Non è un caso che ci siano voluti un paio di anni per fare entrare a regime la legge Ossola (n. 227 del 1977) e non è un caso che il suo buon funzionamento, come quello del resto della Sabatini, sia anche legato all'esistenza di una struttura amministrativa efficiente con procedure certe e ben collaudate.

Sarebbe pertanto quanto mai opportuno, qualunque sia l'esito del disegno di legge in discussione, che queste due leggi (del resto per una è già previsto) vengano esplicitamente escluse dalle eventuali modifiche.

La trasformazione dell'attuale contributo agli interessi su un finanziamento in un contributo ad un investimento, comunque finanziato, richiede poi una nuova identificazione dei soggetti destinatari che non può essere mutuata automaticamente dalle leggi in vigore.

L'articolo 1 invece elimina il filtro costituito dalla procedura bancaria di concessione del mutuo senza introdurne dei nuovi estendendo così indiscriminatamente il beneficio dell'agevolazione.

Alla luce di queste considerazioni il tentativo di voler risolvere due problemi così diversi tra loro, quali il rimettere in moto un meccanismo bloccato ed inventarne uno completamente nuovo senza che sia stato ancora compiutamente disegnato e messo in condizione di diventare operativo, non può che risolversi in un definitivo arresto di tutta la materia (e del resto la già citata esperienza del decreto-legge n. 285 è sufficientemente indicativa).

Nel frattempo chi paga le conseguenze di una simile situazione sono soprattutto le imprese di minore dimensione che trovano nel credito agevolato a medio termine la fonte principale di finanziamento dei loro investimenti.

Quanto considerato, quindi, oltre a problemi di strategia complessiva pone anche in luce l'esigenza di superare, abbastanza nettamente, tutta la materia che è strettamente collegata ad incrementare

l'attività produttiva (in altre parole quella che, normalmente si definisce politica industriale e dei servizi produttivi), dall'altra che, pur soddisfacendo ad esigenze di natura sociale (agevolazioni all'edilizia abitativa) si distingue nettamente dalla prima per la diversa natura dei beneficiari.

Se, infatti, per questi ultimi non sembra difficile, anzi sembra auspicabile la trasformazione dell'intervento in contributo finanziario, per gli operatori v'è da mantenere in termini di stretta correlazione la erogazione del contributo in conto capitale, i flussi finanziari alle imprese (in forma di credito ordinario), la produttività dell'azienda che deve anche soddisfare esigenze ed obbiettivi di strategia economica generale.

Se sono condivisibili, poi, le considerazioni fatte sulle funzioni della piccola e media industria che deve ritenersi destinataria principale del credito agevolato se si deve procedere ad una sistematica ma graduale revisione dei vari provvedimenti legislativi, man mano che gli stessi arriveranno ad esaurimento, credo anche non si debba trascurare la possibilità di determinare il contributo agevolativo secondo criteri di equivalenza finanziaria rispetto al sistema vigente, in termini di percentuale della spesa ammessa ad agevolazione, anziché come differenziale tra tasso di riferimento e tasso agevolato, avute anche presenti le crescenti difficoltà di definizione del tasso di riferimento medesimo.

Tale ipotesi, poi, presenterebbe il pregio di consentire a parità di onere finanziario, una graduazione di interventi per dimensioni di investimento, accettata dai piccoli imprenditori.

Richiamo, infine, la situazione del settore artigiano nei riflessi della presente legge sia per quanto concerne le cooperative artigiane di garanzia (un migliaio raggruppanti sui 150.000 artigiani) che concedono la garanzia per piccoli prestiti sino a 5 milioni e della durata di 18-24 mesi. Per queste operazioni le Regioni intervengono con un contributo sugli interessi e sarà opportuno prevederne una esplicita trattazione al fine di mantenere i benefici che si discostano dalle finalità generali del provvedimento in discussione.

Sempre per gli operatori artigiani si noti che la separazione del credito dalla incentivazione è già in atto: infatti la erogazione del contributo e la relativa istruttoria attualmente fanno capo alla Cassa e non all'istituto finanziatore, circostanza, questa, che consente una facile accettazione delle domande da parte delle minori istituzioni creditizie a carattere locale (banche popolari, casse rurali ed artigiane) che procedono successivamente in termini di risconto presso l'Artigiancassa.

Ne discende, quindi, un'esigenza di seria valutazione sulla possibilità di escludere il credito per l'artigianato dalla riforma così come previsto per il credito alla agricoltura, la cinematografia e l'esportazione.

Concludendo, mi auguro che l'analisi del provvedimento venga approfondita in un Comitato ristretto che potrà essere costituito e che potrà anche utilmente procedere ad audizioni informali dei rappresentanti degli enti e delle categorie maggiormente interessati alla problematica in discussione.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.**

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO*
*DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO