

CAMERA DEI DEPUTATI N. 466

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CACCIA, ASTORI, SAVIO, BISAGNO, PERANI, LUIGI RINALDI,
SANGALLI, RIVERA, MOIOLI VIGANÒ, MAZZOLA, CASTELLOTTI,
LECCISI, TORCHIO, FORMIGONI**

Misure fiscali urgenti per l'adeguamento delle imprese
italiane al mercato unico europeo

Presentata il 29 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La globalizzazione dei mercati finanziari mondiali e l'integrazione economica che l'Atto unico europeo prevede per il 1° gennaio 1993 impongono un adeguamento delle imprese italiane, per far sì che queste si rafforzino per poter far fronte con successo all'accresciuta competitività. Le imprese italiane si sono già orientate in tale direzione, ponendo in essere operazioni di acquisizione e di fusione, nonché forme diverse di *joint venture* con altre imprese, italiane e straniere.

È comunque dovere dello Stato agevolare tali operazioni, ove volte a rafforzare il sistema produttivo ed imprenditoriale in genere, ed eliminare gli eventuali ostacoli a tale rafforzamento.

È evidente che per poter essere competitive le imprese devono assumere dimensioni e strutture ottimali, e ciò può avvenire sia con fusioni, che con scorpori (l'operazione inversa della fusione) e conferimenti (di aziende o rami di azienda).

Non è superfluo ricordare che il riconoscimento della necessità di rivedere radicalmente i presupposti e gli strumenti della politica per l'industria è stato espresso in tempi recenti da più parti e in modo autorevole. Le dichiarazioni degli esperti economici dei partiti e delle imprese, nonché degli studiosi, hanno trovato conferma nelle parole dei Presidenti e dei membri delle Commissioni parlamentari competenti; anche membri del Governo, dal Vicepresidente del Consiglio

dei ministri ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del tesoro, hanno espresso la convinzione che è il momento di dare nuovo respiro alla legislazione in materia. Lo stesso Presidente del Consiglio affermò che uno degli obiettivi principali della sua azione era costituito dall'adeguamento della struttura produttiva italiana alle esigenze del mercato unico europeo.

Una analisi della situazione attuale dell'industria italiana dimostra che in effetti esistono le condizioni per una svolta epocale. La ristrutturazione e la riconversione, che furono gli obiettivi principali della politica industriale degli anni settanta, sono traguardi raggiunti. Grazie ad esse l'Italia è ora la quinta potenza industriale, e gli obiettivi che oggi si debbono perseguire sono di natura radicalmente diversa: occorre consolidare la posizione acquisita attraverso una modifica e un miglioramento del portafoglio prodotti.

È noto che la posizione internazionale dell'Italia si basa largamente su prodotti di livello tecnologico medio e basso mentre la posizione nel campo dei prodotti ad alta intensità tecnologica è non solo debole, ma in continuo peggioramento. Questa situazione è il frutto di un ciclo di sviluppo ormai concluso, basato sull'industria leggera; quella industria che, dal tessile alla pelletteria, alle calzature, ad altri settori ancora, comincia a dimostrare la sua vulnerabilità nei confronti delle esportazioni dai paesi a basso costo del lavoro. La svolta da produrre consiste nel consentire alle imprese italiane:

1) di controllare una quota maggiore delle tecnologie che impiegano, rendendole meno dipendenti dall'importazione di materie prime avanzate e di componenti ad alta tecnologia;

2) di controllare meglio il mercato internazionale sul quale operano, rendendole meno dipendenti dall'intermediazione degli importatori esteri.

Entrambe queste finalità passano attraverso una condizione obbligata: un rafforzamento strutturale della nostra indu-

stria. Le modalità del nostro passato sviluppo economico hanno dato all'Italia una struttura imprenditoriale che non corrisponde affatto al suo rango di quinta potenza industriale. La dimensione prevalente delle nostre imprese industriali risulta inferiore a quella rilevabile nei paesi europei; per numero di grandi imprese, l'Italia risulta insufficientemente sviluppata, sia nei confronti della Comunità Europea, sia rispetto al resto del mondo.

L'insufficiente dimensione delle nostre imprese le pone in stato di grave inferiorità nella prospettiva del 1993, mentre il numero troppo limitato delle grandi imprese in Italia ripropone il problema di un ambiente economico-finanziario troppo angusto, legato ad un gruppo troppo ristretto di protagonisti.

Le imprese italiane hanno incominciato ad agire autonomamente per rimuovere le cause di debolezza strutturale che sono state citate. Secondo i dati raccolti da Nomisma, tra il 1983 ed il primo semestre del 1988 in Italia si sono verificate 1157 operazioni di acquisizione di imprese (per tali si intendono quelle che hanno riguardato pacchetti di maggioranza, escluse le operazioni infragruppo). Tali operazioni hanno consentito ai protagonisti di migliorare il controllo del mercato, di completare la gamma dei prodotti, di acquisire tecnologie per essi importanti.

Lo studio di Nomisma pone però in rilievo che non tutte le imprese possono con uguale facilità usufruire della crescita esterna. Il 26 per cento delle operazioni di acquisizione è stato effettuato da imprese a capitale estero e un altro 28 per cento da imprese con oltre 1.000 miliardi di lire di fatturato. Le imprese con meno di 500 miliardi di lire di fatturato, che costituiscono oltre il 99 per cento del totale, hanno eseguito solo il 42 per cento delle acquisizioni.

Se l'asimmetria di comportamento continuasse attraverso le acquisizioni si potrebbe ottenere più un aumento della concentrazione che un irrobustimento generale del sistema. Occorre perciò rimuov-

vere le cause che frenano le operazioni di ristrutturazione dell'assetto imprenditoriale: fusioni, conferimenti, transazioni azionarie. In particolare, si rende necessario rimuovere gli ostacoli insormontabili nei confronti del tradizionale azionariato delle imprese piccole e medie, che di solito vede concentrato il controllo in un numero limitato di famiglie.

L'attuale normativa fiscale sulla tassazione delle plusvalenze, anche in conseguenza di provvedimenti emanati negli anni passati e delle contabilizzazioni risultanti nei bilanci di impresa, conduce ad un risultato reale paradossale e indesiderato. Molto spesso una operazione di conferimento, di fusione o di scambio azionario fra nuclei di controllo riporta alla tassabilità fondi che non sarebbero tassabili se si lasciasse immutata la situazione: e questo anche se l'operazione non comporta alcuna effettiva distribuzione di utili. Il problema finanziario che ne deriva è tale da rendere spesso impossibile l'operazione, o consentirla solo in caso di intervento di un grande gruppo.

Si può quindi dire che la normativa esistente ostacola l'aggiustamento strutturale necessario nell'industria, anzi, di fatto lo frena, e in alternativa che essa favorisce le acquisizioni da parte dei grandi gruppi e di quelli a capitale estero.

Entrando nella fase più tipicamente operativa dobbiamo riconoscere che il sistema tributario italiano favorisce obiettivamente le trasformazioni e le fusioni di società, penalizza invece le operazioni di conferimento (e quindi, di scorporo) di aziende.

Per questo motivo, già in passato il legislatore è intervenuto con provvedimenti di durata limitata per agevolare tali operazioni, o più correttamente per eliminare o ridurre gli ostacoli all'effettuazione di tali operazioni.

Vale la pena di ricordare che la legge n. 170 del 18 marzo 1965 prevedeva agevolazioni temporanee (anche se poi fatte durare sino all'entrata in vigore della riforma tributaria) che la riforma ha poi reso definitive in materia di trasformazioni e fusioni.

Nel vigore della riforma tributaria la legge 2 dicembre 1975, n. 576 (articolo 34) e la legge 16 dicembre 1977, n. 904 (articolo 10) hanno previsto particolari agevolazioni (sostanzialmente della neutralizzazione dell'operazione) ai fini delle imposte dirette ed una riduzione del carico dell'imposta INVIM ai « conferimenti di aziende o di complessi aziendali relativi a singoli rami dell'impresa in società esistenti o da costituire ».

Tali disposizioni, a seguito di una proroga, sono durate sino al 31 dicembre 1980 ed hanno consentito senza dubbio un rafforzamento ed una razionalizzazione dell'apparato produttivo italiano e, per la prima volta, la diffusione del concetto di società controllante (*holding*) e quella di gruppo che ha fatto fare un notevole passo avanti all'imprenditoria italiana, anche se, purtroppo, alle disposizioni tributarie non ha fatto seguito una adeguata disciplina civilistica dell'istituto, pur imposta al nostro paese dalla VII Direttiva comunitaria.

È da ritenere, per i motivi di cui sopra è cenno, che oggi, ed a maggiore ragione, una disciplina agevolativa in materia, integrata per tener conto dell'evoluzione nel frattempo avvenuta e delle nuove esigenze emerse, sia più che mai necessaria.

Il provvedimento che viene sottoposto al vostro esame ed alla vostra approvazione prende le mosse dai precedenti provvedimenti la cui validità ed efficacia sono state dimostrate.

È prevista la « neutralizzazione fiscale », ai fini delle imposte dirette, dei plusvalori (*rectius*: delle differenze fra il valore delle azioni o quote ricevute e l'ultimo valore dei beni conferiti riconosciuto ai fini delle imposte dirette), nel senso che tali plusvalori risulteranno tassati soltanto in caso della realizzazione delle azioni o quote alle quali si riferiscono ovvero nel caso di distribuzione ai soci, ed ai fini dell'imposta INVIM, mediante il riferimento al settimo comma dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 643 del 26 ottobre 1972.

È poi confermato l'intervento del CIPE, ma solo se per effetto del conferi-

mento l'aumento del capitale della società esistente o il capitale della società da costituire è superiore a 25 miliardi di lire. Tale importo, che era di cinque miliardi di lire nella legge n. 576 del 1975, è stato così indicato sia per tener conto della variazione di valore della moneta nel frattempo intervenuta, sia per evitare alle imprese di non grandi dimensioni adempimenti che si giustificano solo quando l'operazione è in grado di incidere sui mercati finanziari.

Il provvedimento in esame non si limita però a questo.

Esso prende atto che lo strumento della « neutralizzazione » fiscale, e cioè del rinvio o, come frequentemente si dice, della sospensione di imposta, se da un lato consegue lo scopo di rendere possibili le operazioni finanziarie che vengono giudicate valide ai fini congiunturali o strutturali, non è scevro di inconvenienti.

Innanzitutto esso comporta il mancato incasso di imposte da parte dell'Erario, e ciò rappresenta un punto assai delicato, specialmente nell'attuale momento della finanza pubblica italiana (anche se giustificato dal fatto che, in mancanza di tale neutralità, l'operazione non sarebbe stata effettuata e quindi il gettito non si sarebbe comunque conseguito).

Ma esso può essere negativo, soprattutto nel medio e lungo termine, anche per le imprese che si sono avvalse del provvedimento.

L'esperienza dimostra che i bilanci delle imprese italiane sono sempre più infarciti di « fondi in sospensione di imposte », denominati secondo le varie leggi che li hanno previsti.

Ciò rende sempre più complessa la corretta lettura dei bilanci, e cioè l'esatta comprensione delle effettive dimensioni del patrimonio e finisce con il creare una sorta di « mano morta », nel senso che l'impresa si sente vincolata a non effettuare certe operazioni e tale vincolo, se può talora avere conseguenze positive (si pensi alla mancata distribuzione di riserve che, di massima, contribuisce a rafforzare la struttura dell'impresa), dall'altra rende impossibili, perché antieconomiche, opera-

zioni di alienazione che potrebbero essere vantaggiose per il rafforzamento dell'impresa.

D'altro canto il proliferare di siffatti fondi crea difficoltà nei rapporti con *partner* stranieri.

Inoltre, nelle operazioni di *joint ventures* con *partner* sia nazionali che esteri viene sovente richiesto lo scambio di pacchetti azionari (o di quote), con conseguenti possibilità di gravami fiscali anche pesanti, e ciò anche per le imprese che si sono avvalse delle disposizioni previste dalle citate leggi n. 576 del 1975 e n. 904 del 1977.

Per questo è stato previsto un trattamento alternativo ai plusvalori che emergono in conseguenza delle operazioni qui esaminate, e cioè la possibilità che esse vengano tassate, con un gravame inferiore a quello che risulterebbe dovuto ai sensi delle vigenti disposizioni.

Si è cioè prevista la tassazione di tali plusvalori (sia quelli già risultati in conseguenza dei provvedimenti citati, sia quelli che risulteranno dal provvedimento qui proposto) limitatamente ad un terzo.

È da ritenere che questo comporterà un introito non irrilevante per l'Erario; né può parlarsi di rinunce da parte dello stesso, atteso che i fondi in sospensione di imposta sarebbero altrimenti destinati, come dimostra l'esperienza, a rimanere tali anche per decenni.

Analoghe considerazioni portano a prevedere una tassazione ridotta (sempre per un periodo ristretto) nel caso di realizzo di beni e diritti aventi di massima natura strumentale rispetto all'attività di impresa. Al fine di evitare controversie in ordine alla natura di bene strumentale o di bene merce dei singoli immobili, è previsto che la disposizione si applichi a tutti gli immobili.

Con la disposizione in esame, si intende ottenere un gettito non irrilevante e, nel contempo, ridurre gli impedimenti di natura fiscale a quei realizzi che si ritengono opportuni al fine di un potenziamento del sistema produttivo.

Il provvedimento proposto si completa con la previsione di agevolazioni tributa-

rie per le nuove imprese per un periodo assai limitato, e con una successiva tassazione graduale ed è destinato alle imprese di non grande dimensione.

L'agevolazione proposta, che riprende analoghe agevolazioni previste in altri Paesi comunitari, e segnatamente in Francia, consiste nell'esenzione dall'imposta personale (IRPEF o IRPEG) per i primi due anni dall'avvio dell'inizio dell'attività.

Nei tre anni seguenti la tassazione si normalizza progressivamente, nel senso che l'imponibile subisce una riduzione del

75 per cento nel terzo anno di attività, del 50 per cento nel quarto anno e del 25 per cento nel quinto anno.

In questo modo, e senza grossi traumi, la tassazione avverrà normalmente a decorrere dal sesto anno.

Il concetto di novità è volto ad escludere che si avvalgano della agevolazione attività già esistenti.

Quanto alle dimensioni, si è ritenuto di fare riferimento ai criteri adottati nelle direttive comunitarie in materia societaria.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Le disposizioni del comma 1 dell'articolo 123 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, si applicano per i trasferimenti di aziende o di complessi aziendali relativi a rami dell'impresa in società costituite o da costituire, posti in essere entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La differenza tra il valore delle azioni o quote ricevute e l'ultimo valore dei beni conferiti riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi non concorre a formare il reddito imponibile dell'impresa o società apportante fino a quando non sia stata distribuita ai soci ovvero le azioni o quote non siano state realizzate.

2. Alle operazioni di cui al comma 1 si applicano le disposizioni stabilite per le fusioni dall'articolo 6, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, come modificato dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1974, n. 688.

3. Se per effetto del conferimento l'aumento del capitale della società esistente o il capitale della società da costituire è superiore a 25 miliardi di lire le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano a condizione che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sentite le regioni dove hanno sede le aziende o i complessi aziendali da conferire, abbia accertato che l'operazione risponde a finalità di razionalizzazione della produzione e non pregiudica il mantenimento dei livelli di occupazione. Ai fini di tale accertamento l'impresa o società apportante deve presentare alla segreteria del CIPE una relazione sulle modalità dell'operazione e sulle modalità di attuazione, indicando il proprio domi-

cilio fiscale e l'ufficio delle imposte competente. L'accertamento si intende intervenuto in senso positivo qualora il Comitato, nel termine di sei mesi dalla data di presentazione della relazione, non ne abbia comunicato l'esito negativo con lettera raccomandata all'ufficio delle imposte e all'impresa o società interessata. Copia della relazione, vistata e datata dalla segreteria del CIPE è allegata alla dichiarazione dei redditi dell'impresa o società stessa per l'esercizio in cui è avvenuto il pagamento.

ART. 2.

1. Concorrono a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi limitatamente ad un terzo, le seguenti operazioni poste in essere entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) rivalutazione di beni immobili di qualsiasi tipo;

b) rivalutazione di beni e diritti inclusi nell'attivo di cui alla lettera B) - I - Immobilizzazioni immateriali, nn. 3), 4) e 5) e II - Immobilizzazioni materiali, nn. 2) e 4), dell'articolo 2424 del codice civile;

c) realizzo di azioni o quote derivanti da operazioni di cui all'articolo 1 della presente legge nonché di quelle di cui all'articolo 34 della legge 2 dicembre 1975, n. 576.

2. L'agevolazione di cui alle lettere a) e b) del comma 1 spetta solo se il bene rivalutato non viene realizzato entro i dodici mesi successivi al momento in cui avviene la rivalutazione.

ART. 3.

1. Per i primi due esercizi di attività sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi le imprese e società costituite entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Per il terzo esercizio il reddito è soggetto alle predette imposte limitatamente al venticinque per cento, nel quarto esercizio limitatamente al cinquanta per cento e nel quinto esercizio per il settantacinque per cento.

3. Le agevolazioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano a condizione che:

a) l'impresa o società svolga una o più delle attività di cui ai numeri 1), 2) e 3) dell'articolo 2195 del codice civile;

b) l'attività abbia carattere di novità;

c) nel caso di società questa non sia considerata controllata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

d) l'impresa rientri nella previsione di cui all'articolo 11 della quarta Direttiva CEE n. 78/660 del Consiglio, del 25 luglio 1978.