

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 3264</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ERMINERO, GALLONI, MANCINI VINCENZO, MATTEINI,  
de MEO, BIANCHI FORTUNATO, ALIVERTI, PISICCHIO,  
SALVI, TESINI, MERLI, OLIVI, FIORET, ZANINI, GIOR-  
DANO, CIAFFI, CERVONE, MORINI, RENDE, BORTOLANI,  
BERSANI, SISTO, CANESTRARI, MATTARELLI**

*Presentata il 6 novembre 1974*

### Definizione giuridica della piccola e media industria

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema della identificazione e/o definizione giuridica della piccola e media industria nasce dalla necessità di individuare esattamente i beneficiari di un complesso organico di interventi di politica economica a favore di questa categoria di imprese.

Questi interventi possono rientrare in uno di questi tre grandi settori: politica finanziaria, politica fiscale, politica sindacale, ai quali possono essere aggiunti quelli della politica di razionalizzazione delle strutture organizzative del settore industriale e, in eventuale raccordo con quest'ultima, della politica dell'assistenza tecnica.

Il problema più generale — e più a monte — della opportunità di questi interventi nasce da due considerazioni:

a) l'importanza della piccola e media impresa dal punto di vista sociale (il che giustificherebbe, con la esistenza di un interesse pubblico obiettivo, gli interventi di politica economica), sia sotto il profilo della occupazione, che sotto quelli della distribuzione territoriale e del mantenimento di una classe imprenditoriale dotata di particolari caratteristiche. Altri elementi da prendere in considerazione di volta in volta sono la maggiore elasticità produttiva, la natura meno « alienante » del lavoro, il più alto tasso di

innovazioni così dette « minori » che, secondo rilevazioni estese a numerosi paesi, avrebbero origini da questa fascia di aziende;

b) la situazione di obiettiva inferiorità in cui queste imprese vengono a trovarsi, a causa di condizioni di fatto che discriminano contro di loro e quindi risultano devianti rispetto ad un modello ideale di mercato competitivo.

L'esistenza di queste discriminazioni può essere facilmente dimostrata *a contrariis*. Se infatti si ammette come ovvio che la grande dimensione aziendale goda di determinati vantaggi per quanto concerne l'acquisto di materie prime, l'organizzazione della ricerca tecnica e di mercato, l'accesso a costi minori al mercato creditizio e finanziario, gli stessi rapporti con le imprese, anche pubbliche, fornitrici di energia, per ciò stesso si ammette — in sistemi economici dotati di risorse scarse o comunque limitate — che le imprese di minori dimensioni subiscano un trattamento sperequato in tutti questi campi. Né si può ritenere che questi svantaggi possano essere bilanciati da altri vantaggi già accennati, quali la maggiore elasticità produttiva e la minore incidenza dei costi amministrativi per unità di prodotto, anche perché tali vantaggi non sono comunque generalizzabili e soffrono di notevoli eccezioni.

Si può anzi dire che in molti casi la minor incidenza dei costi amministrativi dipende da debolezza di strutture manageriali.

Dalla valutazione congiunta dell'interesse pubblico e della discriminazione di mercato, nasce l'esigenza di interventi compensativi, i cui beneficiari dovrebbero essere individuati con certezza giuridica.

Sia in altri paesi che in Italia sono state formulate numerose proposte di definizione. Alcune di esse hanno carattere puramente statistico, e, pur essendo comunque importanti per la determinazione di certe direttive di politica economica generale, non appaiono di per sé sufficienti a risolvere l'esigenza suaccennata.

In particolare, in Belgio, pur non esistendo una definizione di PMI, nella pratica corrente, è il numero degli occupati che costituisce il criterio discriminante. Da questo punto di vista si considerano PM industriali quelle che occupano meno di 50 persone.

Manca un limite inferiore di separazione con l'artigianato e, in generale, si ritiene eccessivamente modesto il limite superiore dei 50 occupati che ignora, sostanzialmente la media dimensione.

In Francia esistono due provvedimenti fondamentali che consentono d'intravedere una certa definizione di PMI.

La *ordonnance* del 4 febbraio 1959, che creò le *Sociétés Conventionées* allo scopo di favorire lo sviluppo di azioni in comune delle piccole e medie imprese, ha fissato questi criteri:

l'impresa deve impiegare meno di 500 salariati;

l'impresa deve avere un capitale proprio (capitale sociale più riserve) non eccedente i 5 milioni di franchi (portati a 10 milioni nel 1967).

Un decreto dell'11 giugno 1968, che accordava crediti speciali alle PMI fa rientrare nella categoria quelle imprese la cui cifra d'affari non supera i 20 milioni di franchi al lordo delle tasse.

Nella pratica corrente, tuttavia, sono considerate PMI quelle che occupano da 10 a 499 salariati (piccole: sino a 49 salariati - medie: da 49 a 499 salariati).

In Germania non vengono generalmente utilizzati parametri quantitativi basati sulla forza di lavoro occupata, il capitale proprio od investito, la cifra d'affari. Inoltre non vengono nettamente distinte le piccole e medie imprese dall'artigianato.

In pratica, comunque, vengono classificate come PMI quelle che occupano meno di 200 salariati (piccole: sino a 19 salariati - medie: da 20 a 199 salariati).

Nei Paesi Bassi il concetto di PMI è alquanto sfumato, né ha trovato una propria definitiva puntualizzazione giuridica.

In genere però si considerano piccole e medie imprese quelle che occupano sino a 49 salariati (piccole: sino a 10 salariati - medie: da 11 a 49 salariati).

In Gran Bretagna, nel rapporto presentato al Parlamento dal Comitato di indagine sulle piccole imprese nel novembre 1971, si individuano così le tre caratteristiche che distinguono le piccole imprese in modo significativo, per quanto concerne il loro comportamento ed i loro problemi, rispetto alle grandi imprese:

1) hanno una quota relativamente piccola del mercato;

2) sono dirette dai proprietari in modo personalizzato, e non tramite una tecnostuttura;

3) sono indipendenti, nel senso che non formano parte di una impresa maggiore e che i proprietari-dirigenti sono liberi dal controllo esterno nel prendere le proprie decisioni.

\* \* \*

Sul piano concretamente operativo, la legislazione italiana in materia di crediti agevolati e di sgravi fiscali per le aree depresse sia del centro nord che del sud, e per venire incontro alle difficoltà congiunturali di certi settori produttivi, non ha mancato di dar vita ad alcune definizioni, contenute nei rispettivi provvedimenti di legge.

Così ad esempio:

la legge 25 luglio 1952, n. 949, concernente provvedimenti per lo sviluppo della economia e l'incremento della occupazione affida a deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio di stabilire i requisiti che debbono avere le imprese industriali per essere considerate piccole e medie.

Ed il predetto Comitato ha considerato piccole le aziende fino a 100 dipendenti e medie quelle fino a 500 dipendenti, limite combinato in vari casi con un parametro riguardante il capitale investito che va da 1,5 a 6 miliardi, a seconda delle aree geografiche del paese.

Le leggi 29 luglio 1957, n. 635 e 20 dicembre 1961, n. 427, indicano per piccole indu-

strie quelle che impiegano normalmente non oltre 100 operai.

La legge 13 giugno 1961 eleva a 500 operai, per le aziende ubicate nei territori montani, il limite generale stabilito come alla legge 29 luglio 1957, n. 635.

La legge 30 luglio 1959, n. 623, riguardante finanziamento a tasso agevolato alle piccole e medie industrie affida al CICR la fissazione dei requisiti per essere considerate piccole e medie industrie.

Il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, porta addirittura il numero dei dipendenti a 49 collegandolo al parametro del capitale investito nella misura di 500 milioni ed ancorando la definizione della piccola industria ad una data fissa con tutte le conseguenze facilmente immaginabili (aziende sorte dopo quella data, magari con soli 20 dipendenti, erano trattate ai fini del massimale come le grandi imprese).

Il decreto-legge 5 luglio 1971, n. 431, trasferito in legge 4 agosto 1971, n. 590, considera piccole e medie industrie agli effetti della parziale fiscalizzazione degli oneri sociali quelle con fino a 300 dipendenti, limite che viene però elevato a 500 per le imprese del settore tessile.

Queste varie definizioni, affrontate di volta in volta in rapporto ad uno specifico strumento di politica economica, hanno dato vita ad un quadro complessivo alquanto disorganico ed hanno prestato e prestano il fianco a non poche obiezioni.

Sul piano legislativo, in Italia, sono state presentate nel 1966 due proposte di legge alla Commissione industria della Camera dei deputati, e cioè:

Anderlini e De Mita: « Definizione giuridica dell'industria minore », Bologna ed altri: « Disciplina giuridica delle piccole industrie ».

Elemento comune delle due proposte di legge la commistione fra elementi quantitativi e qualitativi. La proposta De Mita-Anderlini prevede 300 dipendenti e 1 miliardo di fatturato (se i dipendenti sono meno di 100, il fatturato può superare 1 miliardo).

Inoltre:

il 60 per cento del capitale deve essere in possesso dei titolari dell'impresa;

la direzione effettiva deve essere affidata ai titolari;

l'impresa non deve essere collegata, con partecipazioni dirette o indirette, ad imprese non rispondenti ai requisiti della industria minore.

Secondo la proposta di legge Bologna, sono previsti 100 dipendenti e un capitale investito di 200 milioni.

Si richiede inoltre:

la responsabilità diretta della gestione da parte dei titolari;

il 50 per cento del capitale sia posseduto dai soci che svolgono nell'impresa l'attività e le funzioni sopra indicate.

Entrambe le proposte di legge prevedono la costituzione di Albi provinciali delle minori industrie (o delle piccole industrie) l'iscrizione nei quali, secondo la proposta Bologna, è considerata condizione necessaria per la concessione delle agevolazioni disposte a favore delle piccole industrie e dei loro consorzi. Una simile condizione non è esplicitamente prevista dalla proposta Anderlini.

Entrambe le proposte di legge prevedono che la iscrizione sia volontaria, su domanda dell'azienda interessata; e che una Commissione provinciale sovrintenda alla tenuta dell'Albo e cioè all'esame delle domande di iscrizione ed alla periodica revisione dell'iscrizione nell'Albo.

Tali Commissioni, in entrambe le proposte di legge, non appaiono come espressioni dirette delle aziende iscritte nell'Albo ma come espressione delle Amministrazioni locali e delle Associazioni provinciali rappresentanti le piccole (industrie minori), esistenti al momento della costituzione o del rinnovo della Commissione.

Nella presente proposta di legge, le precedenti considerazioni ed esperienze sono tenute nel debito conto. In particolare, i criteri di carattere generale fissati nei punti a) e b) dell'articolo 1 sono quelli sui quali, in Italia come all'estero, vi è una larghissima convergenza di opinioni.

I parametri di carattere quantitativo sono invece demandati alla determinazione da parte del Ministero dell'industria, con periodicità di revisione biennale, e, in casi eccezionali, con frequenza anche maggiore.

Si è voluto così tener debito conto della obiezione, secondo la quale la fissazione di parametri quantitativi per la prevista costituzione di un Albo nazionale delle piccole industrie a fronte di una dinamicità che caratterizza i valori monetari e di una varietà del numero di dipendenti a seconda dei settori e dello sviluppo tecnologico avrebbe cristallizzato la categoria produttiva, ponendo vincoli alla mobilità dimensionale delle imprese.

Le Commissioni provinciali, ai quali è affidato il compito dell'esame delle domande di iscrizione all'Albo, hanno una composizione largamente rappresentativa delle categorie interessate dai sindacati e dalla Regione, nonché delle Camere di commercio, mentre la presenza di esperti garantisce loro il necessario livello tecnico.

Il meccanismo operativo di tali Commissioni è reso snello dalla procedura prevista dall'articolo 5, in base alla quale, entro certi termini, in assenza di decisione da parte delle Commissioni, la domanda di iscrizione si intende accolta.

Analoghi termini tassativi sono previsti per l'esame dei ricorsi alla Commissione centrale.

La legge, infine (articolo 6), non comporta oneri per il bilancio dello Stato, in quanto la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni provinciali si finanziano mediante le tasse di iscrizione.

L'importanza della presente legge appare particolarmente rilevante, nel momento attuale, non solo in rapporto alle esigenze proprie della legislazione sul credito agevolato, che acquisterebbe una maggiore organicità almeno per quanto concerne la identificazione dei beneficiari, ma anche per quanto riguarda un'altra serie di provvedimenti a favore delle piccole e medie industrie, di notevole importanza nell'attuale fase congiunturale, come la promozione delle forme associative di servizi e consortili e l'eventuale utilizzo di fondi già stanziati o la istituzione di specifiche provvidenze per le riconversioni industriali.

La legge appare dunque uno strumento operativo, atto a conferire alla realizzazione dell'attività del legislatore a favore di un settore dell'economia italiana che per unanime ammissione appare preminente in rapporto ai problemi della occupazione e della stabilità economica, i requisiti indispensabili della certezza del diritto.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

È considerata « piccola » la impresa industriale che risponde congiuntamente ai seguenti requisiti:

a) il cui titolare o i cui titolari o possessori della maggioranza del capitale sociale partecipano alla direzione aziendale in modo professionale;

b) non abbia legami finanziari di maggioranza o di controllo con imprese di grandi dimensioni;

c) che abbia un valore aggiunto fiscalmente accertato e un numero di dipendenti non superiori ai parametri quantitativi stabiliti all'articolo seguente.

### ART. 2.

I parametri quantitativi di cui al punto c) dell'articolo 1 sono determinati, entro 6 mesi dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato per settori o per gruppi di settori industriali, sentito il parere della Commissione centrale di cui all'articolo 4.

Tali parametri sono rivisti con una frequenza non inferiore ai due anni (salvo casi eccezionali, anche per singoli settori, adeguatamente motivati), dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sempre sentita la predetta Commissione centrale. Sino alla variazione rimangono in vigore i parametri precedentemente stabiliti.

### ART. 3.

È istituito un « Albo nazionale delle piccole imprese industriali ».

L'iscrizione all'Albo avviene su domanda dell'interessato.

Le domande di iscrizione all'Albo sono esaminate da Commissioni provinciali — che hanno sede presso le Camere di commercio e che hanno il compito di verificare la conformità delle domande stesse ai requisiti ed ai parametri di cui ai precedenti articoli 1 e 2.

**ART. 4.**

Le Commissioni provinciali, nominate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro due mesi dalla entrata in vigore della presente legge sono composte da:

1 rappresentante della Camera di Commercio;

4 rappresentanti designati dalle Organizzazioni degli imprenditori industriali della piccola industria aventi carattere nazionale;

3 rappresentanti designati dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

1 rappresentante designato dalla Regione;

2 esperti nominati dal Ministro.

La Commissione centrale, nominata con decreto del Ministro dell'industria entro un mese dalla entrata in vigore della presente legge è composta da:

1 rappresentante del Ministero dell'industria;

1 rappresentante dell'Unione delle Camere di commercio;

4 rappresentanti designati dalle Organizzazioni nazionali della piccola industria;

2 rappresentanti designati dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;

1 rappresentante del Comitato interministeriale per la programmazione economica;

2 esperti nominati dal Ministro.

Tale Commissione è presieduta dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato o da un suo delegato.

**ART. 5.**

Le Commissioni provinciali deliberano sulla iscrizione all'albo entro il termine di mesi tre dalla presentazione della domanda.

Ove le Commissioni non si pronuncino entro i termini di cui al precedente comma, la domanda di iscrizione si intende accolta.

La cancellazione dell'azienda dall'Albo nazionale delle piccole imprese industriali può essere deliberata, a richiesta dell'impresa interessata od a seguito di accertamento della sopravvenuta mancanza dei requisiti di cui agli articoli 1 e 2 della presente

legge, da parte della Commissione provinciale.

Avverso la mancata accettazione della domanda di iscrizione nell'albo od avverso il provvedimento di cancellazione assunto dalla Commissione provinciale, è ammesso ricorso in via amministrativa alla Commissione centrale entro trenta giorni dalla data di comunicazione della decisione della Commissione provinciale.

La Commissione centrale decide sui ricorsi entro un termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso.

#### ART. 6.

Gli oneri per la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni provinciali gravano sui bilanci delle Camere di commercio le quali sono autorizzate a richiedere una tassa di iscrizione non superiore a lire 50.000.

#### ART. 7.

I criteri di definizione di cui all'articolo 1 della presente legge, sostituiscono quelli contenuti in altre precedenti disposizioni legislative, fatta eccezione per quelle relative ai contributi previdenziali ed alla disciplina dei rapporti di lavoro.