

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2332

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MODIGLIANI

Definizione di piccola e media impresa e modifiche alle leggi 17 febbraio 1982, n. 46, e 5 ottobre 1991, n. 317

Presentata il 3 marzo 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di reimpostare la politica industriale italiana in modo da tener conto di due vincoli fino ad ora non adeguatamente valutati:

il vincolo comunitario, che impone la coerenza delle politiche industriali nazionali con gli obiettivi generali della Comunità europea;

il vincolo finanziario, che, nella attuale situazione dei conti pubblici, pone un limite obiettivo alle possibilità dello Stato di trasferire massicciamente risorse al sistema produttivo.

Il doppio vincolo restringe ulteriormente i confini per una politica industriale di carattere ancora erogatorio e generalizzato. Il problema che si pone per

l'intervento pubblico è quindi di tipo selettivo: vanno fatte emergere esclusivamente le imprese meritevoli di sostegno.

Le carenze strutturali della piccola industria e, per contro, la centralità del settore nell'economia del Paese giustificano e raccomandano, nel generale contesto della politica industriale, un intervento specifico.

I problemi vanno peraltro affrontati in un'ottica di mercato e nel rispetto della suaccennata logica selettiva. Si dovrà abbandonare la tendenza all'aiuto compensativo che non legandosi a precisi obiettivi, si limita a riconoscere alle piccole imprese un indennizzo per meriti « sociali » e per una generica debolezza.

La Comunità europea considera, ai fini degli aiuti di Stato, « medie imprese » quelle che rispondono contemporaneamente ai seguenti parametri: non hanno

più di 250 dipendenti, sono partecipate per non più del 25 per cento da un'impresa di grandi dimensioni e hanno un fatturato annuo non superiore a 20 milioni di ECU o un *asset netto* non superiore ai 10 milioni di ECU. È definita « piccola » l'impresa fino a 50 dipendenti e fino a un fatturato annuo di 5 milioni di ECU o con un *asset netto* fino a 2 milioni di ECU.

La Comunità europea afferma che l'investimento generico « è una normale spesa aziendale che l'impresa effettua nel proprio interesse e che pertanto non deve necessitare, in circostanze normali, di aiuti statali. Qualora vengano concessi incentivi per una attività così prossima alla fase del mercato in un mercato sempre più integrato quale quello comunitario, tale aiuto tenderà ad alterare la concorrenza e a indurre una allocazione inefficiente delle risorse ».

L'intensità massima di aiuto per investimenti generici è fissata nel 7,5 per cento della spesa per le medie imprese e nel 15 per cento per le piccole imprese.

La tolleranza comunitaria per il sostegno agli investimenti anche generici effettuati da piccole e medie imprese, entro i citati limiti di intensità, può essere sfruttata per impostare un regime di aiuti marcatamente automatico e di largo impatto.

* * *

La presente proposta di legge mira a sanare quelle parti della legge 5 ottobre 1991, n. 317, che, come ampiamente previsto (confrontare anche l'ordine del giorno, accolto come raccomandazione dal Governo il 19 novembre 1992 n. 9/1650/20), hanno provocato la reazione della Comunità, che ha aperto, con lettera del commissario Van Miert al Governo italiano, la preannunciata procedura di infrazione.

Il capo II (in particolare gli articoli 5, 6 e 12) della legge n. 317 del 1991 agevola l'acquisto di macchine utensili, purché gestite da apparecchiature elettroniche, e la formazione del personale addetto alle stesse macchine. L'intensità dell'agevolazione eccede i limiti comunitari (25 per

cento per le imprese fino a 100 dipendenti e 20 per cento per le imprese fino a 200 dipendenti) e ciò non solo renderà problematico qualsiasi rifinanziamento dell'intervento (i fondi disponibili sono in via di rapido esaurimento) ma anche rischia di bloccare da subito l'operatività dello strumento anche con effetto retroattivo.

Le modifiche proposte sono quindi indispensabili per mantenere un provvedimento efficace e che, per la sua semplicità, ha incontrato estremo favore presso i piccoli imprenditori che l'hanno sperimentata già da circa un decennio con le analoghe disposizioni della legge 19 dicembre 1983, n. 696 e del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 1987, n. 399.

Rispetto alle precedenti esperienze la legge n. 317 del 1991 introduce un meccanismo più snello e rapido, basato sulla posticipazione delle istruttorie e sull'erogazione dei contributi in conto capitale sotto forma di crediti di imposta, a fronte comunque di stanziamenti predeterminati.

La misura generale contenuta nel capo II della citata legge n. 317 del 1991 può essere dotata delle necessarie caratteristiche selettive (richieste, come accennato, dalla Comunità e indotte inoltre dalla situazione dei conti pubblici) mediante le seguenti modifiche:

a) abbassamento dell'intensità dell'aiuto entro i tetti comunitari (15 per cento per le piccole imprese e 7,5 per cento per le medie imprese);

b) prevedere fin d'ora, in funzione dei futuri necessari rifinanziamenti della legge, il mantenimento del solo strumento del credito di imposta (già ora assicurato per il 70 per cento dei fondi stanziati).

Lo strumento così modificato recherebbe i seguenti vantaggi:

lascerebbe a disposizione delle piccole imprese uno strumento collaudato, semplice e rapido, utilizzabile per una vasta gamma di investimenti aziendali;

non incontrerebbe alcun ostacolo da parte della Comunità europea sotto il pro-

filo del rispetto delle norme sulla concorrenza;

agirebbe in maniera selettiva facendo emergere solamente le imprese che producono utili e li dichiarano (si sostengono solo le imprese che a loro volta sostengono il Paese), eliminando l'impostazione « a pioggia » che contraddistingue l'attuale formulazione.

È possibile pertanto esaltare il valore selettivo di una misura con carattere di generalità. La politica industriale nazionale ne trarrebbe il doppio vantaggio di un impiego relativamente limitato di risorse e della selezione di un universo di imprese « sane » che possono costituire la base per politiche pubbliche « di eccellenza » in termini di accelerazione e diffusione, anche nel mondo imprenditoriale minore, della ricerca industriale e degli investimenti ad alto contenuto innovativo.

* * *

Il livello « di eccellenza » ha l'obiettivo di accrescere la competitività dell'industria italiana attraverso un deciso incentivo alle attività di ricerca e di sviluppo tecnologico.

La carenza dell'impegno nelle attività di ricerca e di sviluppo è certamente tra gli elementi di maggiore debolezza della nostra struttura produttiva, in particolare per quanto riguarda la piccola industria. Quanto fatto finora dalla politica industriale italiana non può essere giudicato adeguato e all'altezza della sfida tecnologica in atto e alle esigenze di crescita del sistema.

Si avverte soprattutto la mancanza di un « quadro industriale e tecnologico a lungo termine » (Rapporto Bangemann), di una strategia organica per elevare il livello innovativo e della competitività dell'industria.

La Comunità definisce, ai fini degli aiuti di Stato, la « ricerca applicata » come « attività di indagine o di sperimentazione, basata sui risultati della ricerca industriale di base e finalizzata all'acqui-

sizione di nuove conoscenze che agevolino la realizzazione di obiettivi pratici specifici, quali la creazione di nuovi prodotti, processi di produzione o servizi, e che normalmente può dirsi che si conclude con la creazione di un primo prototipo (si veda la comunicazione della Commissione delle Comunità europee « Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo », pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, C83 del 1986).

Conseguentemente la Comunità definisce lo sviluppo come « attività, basata sulla ricerca applicata, volta a creare prodotti, processi di produzione o servizi nuovi o sostanzialmente migliorati fino a, ma senza comprendere, l'applicazione industriale e lo sfruttamento commerciale. Tale fase include normalmente progetti pilota e progetti dimostrativi, nonché il necessario lavoro di sviluppo ulteriore, e culmina in un insieme di informazioni relative alla produzione o in un suo equivalente » (si veda la citata Comunicazione della Commissione).

In questo riferimento comunitario si colloca la principale legge di sostegno alla ricerca e sviluppo tecnologico, la legge 17 febbraio 1982, n. 46. Lo strumento, sul quale si dà un giudizio, nel complesso, positivo, va tuttavia modificato e riformato nelle procedure per consentire un accesso più agevole anche alle imprese di dimensioni più piccole. Nonostante tale accesso sia migliorato nel corso degli anni di operatività (e potrà ancora migliorare in seguito alle modifiche, pur blande, introdotte dalla legge n. 317 del 1991), resta insoddisfacente l'utilizzo che del Fondo per l'innovazione tecnologica riescono a fare le imprese di dimensione minore.

Il finanziamento agevolato a valere sul fondo per l'innovazione (35 per cento e 55 per cento del costo del programma a seconda, che si tratti di programmi di livello « innovativo » o « altamente innovativo ») non è sufficientemente incentivante per una piccola impresa che incontra, rispetto alle imprese più grandi, maggiori difficoltà nell'affrontare l'alto rischio connesso al progetto di innovazione.

L'elevato grado di selettività intrinseco al tipo di attività agevolabile (programmi di innovazione di prodotto o di processo a rilevante contenuto tecnologico, relativamente alle fasi di progettazione, sperimentazione, sviluppo e preindustrializzazione) consente di accrescere significativamente l'intensità dell'aiuto per le piccole e per le medie imprese nel rispetto dei vincoli comunitari (la Comunità ammette contributi alle attività di ricerca e sviluppo delle piccole e medie imprese fino al 50 per cento, in « equivalente sovvenzione netto », del costo dell'investimento). In concreto si propone:

1) l'aumento della agevolazione per le piccole e medie imprese; i programmi presentati da queste ultime potrebbero essere finanziati, a prescindere dal livello di innovatività:

a) per il 55 per cento per le medie imprese (da 51 a 250 dipendenti, con un capitale investito fino a 10 milioni di ECU o un fatturato annuo fino a 20 milioni di ECU secondo la nuova definizione comunitaria);

b) per il 70 per cento per le piccole imprese (fino a 50 dipendenti con un capitale investito fino a 2 milioni di ECU o un fatturato annuo fino a 5 milioni di ECU);

2) il contestuale innalzamento al 40 per cento della riserva costituita a favore delle piccole e medie imprese sul Fondo per l'innovazione al fine di evitare che i futuri necessari rifinanziamenti vengano assorbiti dalle grandi imprese.

Rimanendo nell'ambito della ricerca e sviluppo, la legge n. 317 del 1991 introduce un nuovo strumento di sostegno all'attività di ricerca delle piccole imprese, constatato il difficile accesso di queste ultime al fondo IMI per la ricerca applicata. Si tratta di un credito di imposta a valere sulle spese di ricerca, fruibile secondo procedure particolarmente rapide. La misura, per la quale si attende ancora peraltro la decretazione attuativa, va comunque perfezionata trasformando in un effettivo incentivo fiscale il credito di imposta.

Va superata inoltre la distinzione tra comparti di maggiore o minore rilevanza rispetto all'avanzamento tecnologico in quanto introduce un elemento distorsivo nella allocazione delle risorse, negando il carattere eminentemente « orizzontale » dell'innovazione. Più idonea e più coerente con il ruolo di *knowledge intensive*, che un paese trasformatore come l'Italia deve svolgere nella divisione internazionale del lavoro, appare una selezione delle imprese beneficiarie in funzione della capacità degli investimenti in ricerca e sviluppo di accrescere il valore aggiunto delle aziende.

* * *

L'impostazione della politica di qualificazione tecnologica e organizzativa della piccola e media impresa va collocata in un più ampio progetto riorganizzativo delle responsabilità e delle competenze in materia di politica industriale. Tale riorganizzazione appare necessaria per l'efficacia delle azioni proposte.

Attualmente le competenze di politica industriale sono frammentate e ripartite tra una pletera di amministrazioni diverse e scarsamente coordinate fra loro, con il risultato che manca un quadro organico di riferimento e non si avverte alcun ruolo di guida del processo di ristrutturazione e trasformazione del tessuto produttivo.

Tale lacuna va colmata costruendo uno scenario di politica industriale che affidi integralmente al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la funzione di programmazione e di indirizzo del sistema industriale ed eliminando le artificiose distinzioni tra produzione e commercializzazione di beni e servizi, tra imprese pubbliche e private, tra imprese di diverse aree del Paese.

Un primo passo da compiere in direzione del maggiore coordinamento è l'istituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato della direzione generale per le piccole e medie imprese e l'artigianato e il riordinamento degli uffici con competenze collegate alla Comunità europea. In questo senso propo-

niamo di modificare l'articolo 39 della legge n. 317 del 1991.

L'articolo 1 introduce, ai fini delle leggi n. 317 del 1991 e n. 46 del 1982, la definizione comunitaria di « piccola e media impresa », così come stabilita dal documento « Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese ».

Il capo II introduce modifiche alla legge n. 317 del 1991. In particolare gli articoli 4, 5, comma 3, e 8 adeguano l'intensità agevolativa prevista per l'acquisto di macchinari (articoli 6, 8 e 16 della legge n. 317 del 1991) e per le spese per investimenti delle nuove imprese (articolo 8, comma 4 della medesima legge n. 317) ai nuovi parametri comunitari.

Gli articoli 3 e 6 riguardano le società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo (SFIS) e si propongono di rendere più chiara la possibilità delle stesse SFIS di concedere prestiti partecipativi e di elevare al 25 per cento il troppo blando credito di imposta (5 per cento) concesso sull'incremento delle partecipazioni.

I commi 1 e 2 dell'articolo 5 eliminano l'artificiosa distinzione tra comparti più o meno innovativi in relazione alle spese di ricerca.

L'articolo 7, abrogando l'articolo 12 della legge n. 317 del 1991, fa sì che l'intero stanziamento per l'acquisto di macchinari innovativi e di servizi reali venga concesso alle imprese sotto forma di credito di imposta e non più di contributo in conto capitale.

L'articolo 9 sostituisce all'inadeguato, e comunque colpevolmente mai istituito, servizio centrale per la piccola industria e l'artigianato, previsto dall'articolo 39 della legge n. 317, una vera e propria direzione generale che possa assumere un ruolo di guida e di indirizzo delle politiche a favore della imprenditoria minore.

Il capo III prevede alcune modifiche alla legge n. 46 del 1982, elevando sia l'intensità agevolativa sia la quota di riserva a favore delle piccole e medie imprese.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

DEFINIZIONE DI MEDIA E PICCOLA IMPRESA

ART. 1.

1. Ai fini di quanto previsto dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317, e dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46, e tenuto conto della comunicazione 92/C213/02/CEE della Commissione, del 20 maggio 1992, è considerata « media impresa » l'impresa che soddisfi i seguenti requisiti:

a) abbia un numero di dipendenti non superiore a 250;

b) abbia un fatturato annuo non superiore a 20 milioni di ECU, ovvero uno stato patrimoniale non superiore a 10 milioni di ECU, come rilevabile dalla situazione patrimoniale dell'anno precedente quello della presentazione delle richieste delle agevolazioni. Il tasso di cambio applicabile per la conversione ECU/lira è quello risultante dal tasso medio relativo allo stesso anno del fatturato, come stabilito annualmente con decreto del Ministro delle finanze, emanato ai sensi del comma 6 dell'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, della legge 4 agosto 1990, n. 227;

c) non faccia capo per più di un quarto ad una o più imprese che non rispondono alla definizione di piccola e media impresa, fatta eccezione per le società finanziarie pubbliche, per le società a capitale di rischio e per gli investitori istituzionali, purché questi non esercitino alcun controllo sulle imprese in questione.

2. Ai fini di quanto previsto dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317, e dalla legge 17

febbraio 1982, n. 46, e tenuto conto della comunicazione 92/C213/02/CEE della Commissione, del 20 maggio 1992, è considerata « piccola impresa » l'impresa che soddisfi i seguenti requisiti:

a) abbia un numero di dipendenti non superiore a 50;

b) abbia un fatturato annuo non superiore a 5 milioni di ECU, ovvero uno stato patrimoniale non superiore a 2 milioni di ECU, come rilevabile dalla situazione patrimoniale dell'anno precedente quello della presentazione delle richieste delle agevolazioni. Il tasso di cambio applicabile per la conversione ECU/lira è quello risultante dal tasso medio relativo allo stesso anno del fatturato, come stabilito annualmente con decreto del Ministro delle finanze, emanato ai sensi del comma 6 dell'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227.

CAPO II

MODIFICHE ALLA LEGGE 5 OTTOBRE 1991, N. 317

ART. 2.

1. Il titolo della legge 5 ottobre 1991, n. 317, è sostituito dal seguente:

« Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese ».

ART. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 2 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché la concessione di prestiti partecipativi ai sensi dell'articolo 35 della presente legge ».

ART. 4.

1. Il comma 1 dell'articolo 6 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, è sostituito dal seguente:

« 1. In relazione agli investimenti di cui all'articolo 5 è concesso, nel triennio 1991-1993, un credito d'imposta nella misura del 15 per cento e del 7,5 per cento del costo degli investimenti al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), rispettivamente, per le piccole imprese e per le medie imprese, e comunque fino all'importo massimo di lire 450 milioni per ciascun soggetto interessato ».

ART. 5.

1. Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, è abrogato.

2. Al comma 3 dell'articolo 8 della citata legge n. 317 del 1991 le parole: « che operano nei comparti di cui al comma 2 del presente articolo » sono soppresse.

3. Il comma 4 dell'articolo 8 della citata legge n. 317 del 1991 è sostituito dal seguente:

« 4. I soggetti di cui al comma 3, se costituiti in epoca successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, sono ammessi, nel triennio 1991-1993, a fruire di un credito d'imposta commisurato al totale delle spese per investimenti sostenute in ciascuno dei tre periodi di imposta successivi alla costituzione dei soggetti stessi, a condizione che non abbiano beneficiato di agevolazioni ai sensi dell'articolo 6. Il credito d'imposta, pari al 15 per cento della spesa ammissibile all'agevolazione, non può eccedere, per ciascun soggetto, lire 500 milioni per ciascun periodo d'imposta ».

ART. 6.

1. Al comma 1 dell'articolo 9 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, le parole: « 5

per cento » sono sostituite dalle seguenti:
« 25 per cento ».

ART. 7.

1. L'articolo 12 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, è abrogato.

ART. 8.

1. Al comma 1 dell'articolo 16 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, le parole: « sono aumentati del 50 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « non possono superare il 10 per cento e il 20 per cento, rispettivamente, per le medie imprese e per le piccole imprese ».

ART. 9.

1. L'articolo 39 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, è sostituito dal seguente:

« ART. 39. — (*Istituzione della Direzione generale della piccola e media impresa e dell'artigianato*). — 1. Per garantire l'assolvimento dei compiti previsti dalla presente legge è istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato la Direzione generale della piccola e media impresa e dell'artigianato, cui sono altresì attribuite le funzioni esercitate dalla Direzione generale della produzione industriale nel campo della piccola e media impresa e dell'artigianato.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *d*) della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla organizzazione funzionale e strutturale della Direzione generale della piccola e media impresa e dell'artigianato, nonché alla riorganizzazione della Direzione generale della produzione industriale, individuandosi le funzioni trasferite alla nuova Direzione generale di cui al comma 1. Con decreto del

Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanare entro trenta giorni dalla data di emanazione del suddetto decreto del Presidente della Repubblica, si provvede alla ripartizione in servizi e divisioni della nuova Direzione generale di cui al comma 1 ed alla conseguente eventuale riduzione di divisioni e posti di consigliere ministeriale aggiunto della Direzione generale della produzione industriale.

3. Per le finalità di cui ai commi 1 e 2 le dotazioni organiche del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono aumentate, per quanto riguarda le qualifiche dirigenziali, di non più di nove unità, e per il restante personale di non più di trentanove unità secondo la seguente articolazione:

a) n. 1 posto di dirigente generale, livello C, di cui al quadro A, della tabella XIV, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;

b) n. 1 posto di dirigente superiore di cui al quadro A, della tabella XIV, allegata al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972;

c) n. 7 posti di primo dirigente di cui al quadro A, della tabella XIV, allegata al citato decreto del Presidente della Repubblica, n. 748 del 1972;

d) n. 7 posti di ottavo livello;

e) n. 7 posti di settimo livello;

f) n. 5 posti di sesto livello;

g) n. 6 posti di quinto livello;

h) n. 6 posti di quarto livello;

i) n. 4 posti di terzo livello;

l) n. 4 posti di secondo livello ».

2. Il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 2 dell'articolo 39 della citata legge n. 317 del 1991, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, deve essere emanato entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

CAPO III

MODIFICHE ALLA LEGGE
17 FEBBRAIO 1982, N. 46

ART. 10.

1. Al terzo comma dell'articolo 15 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, come modificato dall'articolo 37 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, dopo il primo periodo è inserito il seguente: « Il finanziamento non può essere inferiore al 55 per cento e al 70 per cento, rispettivamente, per le medie imprese e per le piccole imprese ».

ART. 11.

1. Il terzo comma dell'articolo 18 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, è sostituito dal seguente:

« Una quota del 40 per cento degli stanziamenti è riservata al settore delle piccole e medie imprese industriali. Tale quota viene rideterminata ogni anno sulle disponibilità nette complessive del fondo ».