

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CITARISTI, ALIVERTI, AMABILE, REZZONICO
e COVIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 1987

Agevolazioni alle piccole e medie imprese

ONOREVOLI SENATORI. - È opinione diffusa che il sistema delle imprese industriali e la struttura finanziaria collegata abbiano completato con il 1985 il processo di ristrutturazione iniziato parecchi anni fa. Ciò vale per il sistema privato, ma in parte anche per il sistema delle partecipazioni statali.

Naturalmente si tratta di un giudizio incompleto, in quanto sono ancora parecchi i comparti in fase di riconversione ed i processi di automazione sono tuttora in pieno svolgimento ad un ritmo veloce. È quindi ancora lontano il giorno nel quale si potrà parlare compiutamente di processo avvenuto.

I risultati sono comunque brillanti sul fronte della dinamica finanziaria e per quanto riguarda la ritrovata capacità dell'impresa di produr-

re reddito; e sono il frutto di fattori molteplici, compresa soprattutto la mutata situazione economica internazionale.

A livello interno gli elementi che hanno contribuito al risultato vanno ricercati essenzialmente nei seguenti punti:

1) nell'estrema flessibilità e dinamicità che il sistema è andato assumendo negli ultimi anni;

2) nelle mutate condizioni sociali e nelle relazioni industriali;

3) nei notevoli trasferimenti diretti e indiretti alle imprese (fiscalizzazione degli oneri sociali, cassa integrazione, prepensionamenti, erogazione di contributi a vario titolo).

Sul massiccio intervento dello Stato, accentuatosi via via negli anni, è aperta una

polemica non da poco, sia per quanto attiene la quantità sia per quanto riguarda i criteri.

Ciascuna parte cerca di portare a casa propria tutti i meriti del risultato. Tuttavia è indubbio che si è trattato di una grande operazione di trasferimento, che per unanime riconoscimento ha funzionato prevalentemente per la grande impresa, ad eccezione della fiscalizzazione degli oneri sociali.

La piccola e media impresa ha usufruito molto meno dei provvedimenti, sia per le difficoltà burocratiche sia per la impossibilità di ricorrere ad adeguati sistemi di documentazione ed informazione. Un esempio per tutti la legge n. 46 concepita per i processi di innovazione sia per la grande sia per la piccola e media impresa; questa, ad un primo consuntivo, ha funzionato in modo adeguato solamente per la grande. Su questo giudizio vi è ormai concordanza di valutazione, come concordanza vi è per quanto riguarda le cause.

La piccola e media impresa ha vissuto la stagione brillante «della centralità dell'impresa» nel momento in cui la crisi ha costretto il sistema ad operare per la realizzazione del massimo decentramento possibile per superare i vincoli imposti dalla rigidità del sistema sociale e per attenuare alcune manifestazioni abnormi della conflittualità sociale e dell'assenteismo.

Paradossalmente nel momento in cui il sistema economico ha ritrovato un proprio assetto ed un rapporto più avanzato con il complesso della società, la piccola e media impresa ha perso molti vantaggi verso la grande; mentre la grande, a sua volta, come premesso, è riuscita e riesce ad usufruire massicciamente dei trasferimenti dello Stato.

È necessario, tuttavia, aver sempre presente che l'occupazione si caratterizza soprattutto nella piccola e media impresa e che la nostra struttura produttiva poggia largamente su questa struttura.

Vi è inoltre l'esigenza di favorire la nascita di nuove imprese per realizzare lo sviluppo e per creare nuove occasioni di lavoro.

I cambiamenti intervenuti per effetto di cause diverse e contrapposte devono essere compiutamente compresi, in modo che la nuova imprenditorialità trovi elementi di ulteriore ampliamento e rafforzamento e che al

mercato siano dati, nelle condizioni che spetta allo Stato creare e negli interventi che gli sono propri, stimoli positivi per una progressiva ulteriore espansione.

Condividiamo la critica agli interventi degli ultimi anni; interventi molto spesso dettati dall'esigenza di operare mediante erogazioni finanziarie e per mantenere situazioni difficili e alle volte non definibili, con la propensione a non rimuovere le cause e quindi a non favorire le condizioni per un nuovo sviluppo.

I costi pagati dalla collettività per una tale politica sono stati molto alti e si sono anche scaricati sui soggetti maggiormente tesi al rinnovamento e alla modernizzazione delle strutture produttive.

Strumenti quindi tipicamente erogatori generalizzati, come pure strumenti rigidi di tipo assistenziale o comunque volti al mantenimento a tutti i costi dell'esistente, vanno rapidamente superati. Allo scopo di uscire dalla fase attuale di difficoltà, ma soprattutto per creare le condizioni per uno sviluppo ordinato e di lungo periodo, alla preponderanza degli strumenti di erogazione finanziaria debbono subentrare strumenti indirizzati al conseguimento di nuovi livelli di produzione e di competitività, indistintamente in tutti i settori produttivi; livelli che sono fondati sulla stretta correlazione tra innovazione ed accumulazione, e che non si realizzano solo in un rapporto quantitativo più favorevole al capitale rispetto al lavoro, ma soprattutto in una più avanzata qualificazione dei fattori e della loro combinazione nonché dell'organizzazione del sistema produttivo.

La politica industriale dovrà caratterizzarsi sempre di più e sempre meglio, mediante condizioni esterne che siano finalizzate alla generalità dell'impresa piccola e grande: ristrutturazione del salario e degli oneri contributivi, riforma della cassa integrazione, credito, mercato del lavoro, chiarezza della legislazione del lavoro e suo aggiornamento.

La proposta di politica industriale delineata implica che l'impegno di governo per l'orientamento del sistema produttivo non si esaurisca nella formulazione e nell'approvazione in Parlamento di una o più leggi; è richiesta una manovra che si avvalga anche del momento legislativo, ma che usi tutti gli strumenti operati-

vi a disposizione del governo e delle autorità locali per coinvolgere e attivare la complessa e articolata organizzazione di una società industriale avanzata come quella italiana. Da una pluralità di soggetti - dalle banche, alle università, ai ministeri; dalle camere di commercio, dai consorzi industriali agli istituti di istruzione secondaria - e da una pluralità di strumenti dipende l'efficacia operativa di un'azione di governo dei grandi mutamenti in corso.

Ne consegue che i provvedimenti vanno pensati e misurati sulla base della effettiva capacità di tutti gli strumenti disponibili a realizzare con coerenza i programmi predisposti. È anche necessario che l'azione di governo non solo non si fermi al momento della delibera degli indirizzi o della loro formalizzazione legislativa, ma ritenga fondamentale la fase del controllo dei risultati delle politiche deliberate per modificarle con tempestività e cognizione di causa.

Per accompagnare un processo di innovazione e di ricerca applicata, i fondi IMI per la ricerca e la legge n. 46 appaiono strumenti tuttora idonei per la grande impresa e quindi conviene proseguire su questa strada.

Anche per effetto dell'esaurimento di alcuni strumenti di intervento parziale come la legge n. 696 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 902, il settore della piccola e media impresa appare oggi scoperto, se si eccettua la cosiddetta legge «Sabatini» che è stata opportunamente rifinanziata.

Per tali motivi il Parlamento ha indicato con la finanziaria 1986 l'esigenza di creare uno strumento idoneo per la piccola e media impresa, e a tal fine ha indicato per il 1986 uno stanziamento di 120 miliardi nel fondo speciale.

Da qui l'urgenza di disporre di uno strumento idoneo che risponda alla volontà politica già verificata e copra il vuoto che si è venuto a determinare. Uno strumento di agevolazione

per la ricerca e l'innovazione, che è bene ipotizzare distinto per le piccole e medie imprese, per facilitare la materia di nuova imprenditoria e per sviluppare nel complesso una imprenditoria diffusa che rappresenta un obiettivo sociale ottimale di medio e lungo periodo.

Si è immaginato uno strumento agile, che consenta alla piccola impresa di accedervi con facilità e che sia finalizzato chiaramente allo sviluppo e quindi alla occupazione.

Le proposte che seguono non mirano ad una ulteriore espansione della spesa pubblica; anzi l'obiettivo è di aumentare le risorse reali per effetto di nuovi processi di accumulazione compatibilmente con i vincoli della politica di bilancio.

La proposta è costruita su 15 articoli; l'articolo 1 definisce i soggetti destinatari raccogliendo l'esigenza brevemente descritta. L'articolo 2 riguarda la costituzione del fondo; all'articolo 3 si precisano le finalità e quindi i campi di intervento. L'articolo 4 si riferisce ai problemi relativi alla creazione di nuove imprese mediante agevolazioni adeguate. L'articolo 5 si riferisce ai processi di automazione, mentre l'articolo 6 affronta il problema dell'innovazione tecnologica. L'articolo 7 indica criteri per facilitare gli ammortamenti, mentre l'articolo 8 indica facilitazioni per il reinvestimento degli utili secondo una linea oggi universalmente accettata. Con l'articolo 9 si affronta il problema del sostegno alla esportazione. Gli articoli 10, 11 e 12 definiscono l'organizzazione per la erogazione delle agevolazioni con compiti fondamentali per il medio-credito centrale e per i mediocrediti regionali. Gli articoli 13 e 14 costituiscono elementi essenziali di funzionamento, mentre l'articolo 15 indica la copertura finanziaria facendo riferimento a fondi indicati ed a fondi recuperabili per questa finalità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Soggetti destinatari).

1. La presente legge ha la finalità di favorire la costituzione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese industriali, individuate ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, lettera f), della legge 12 agosto 1977, n. 675, dei servizi e delle imprese artigiane con almeno cinque dipendenti.

Art. 2.

(Fondo per le piccole e medie imprese)

1. È costituito il «fondo per le piccole e medie imprese industriali, dei servizi e delle imprese artigiane», di cui all'articolo 1, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

2. L'attività del fondo ha la durata di cinque anni.

Art. 3.

(Finalità del fondo)

1. Il fondo, di cui all'articolo 2, è destinato a favorire:

- a) la costituzione di nuove imprese, di cui all'articolo 1;
- b) la diffusione dell'automazione dei processi produttivi;
- c) l'innovazione tecnologica di prodotto e di processo nelle piccole e medie imprese, di cui all'articolo 1, e nelle imprese artigiane con almeno cinque dipendenti.

2. Ai fini di cui al comma 1 si intende:

- a) per costituzione di nuove imprese, la formazione di società, ai sensi dell'articolo 2247 del codice civile, o di imprese artigiane - queste

ultime con almeno cinque dipendenti - con stabilimenti industriali tecnicamente organizzati, non appartenenti a gruppi industriali o finanziari;

b) per diffusione dell'automazione dei processi produttivi, l'acquisto, o l'impiego mediante locazione finanziaria, di macchine operatrici e sistemi a comando e controllo meccanico o elettronico, di macchine e di apparecchiature meccaniche e/o elettroniche integrate a sistema, destinati all'automazione dei processi produttivi, nonchè i relativi servizi destinati ad introdurre avanzamenti tecnologici;

c) per innovazione tecnologica di prodotto e di processo, un progetto o un programma di progetti di ricerca applicata riguardanti l'attività di progettazione, o di sperimentazione, o di sviluppo e preindustrializzazione, anche unitariamente considerate, nonchè i relativi servizi e l'acquisizione di brevetti. Il progetto o il programma di progetti sono realizzati dai soggetti di cui all'articolo 1 all'interno del proprio stabilimento oppure, in parte o in tutto, presso laboratori esterni pubblici o privati altamente qualificati e debitamente autorizzati ai sensi dell'articolo 4 della legge 17 febbraio 1982, n. 46. Il progetto o il programma di progetti deve essere finalizzato all'introduzione di avanzamenti tecnologici nei prodotti esistenti o alla creazione di nuovi prodotti e processi.

Art. 4.

(Nuove imprese)

1. Per favorire la costituzione di nuove imprese industriali e di servizi, di cui all'articolo 1, è concessa alle imprese stesse la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irppeg) e dell'imposta locale sui redditi (Ilor) in ragione dell'80 per cento per quattro anni a decorrere dal primo esercizio di produzione o di attività; per le imprese localizzate nei territori indicati all'articolo 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, tale agevolazione è in ragione del 100 per cento per dodici anni.

2. Per le imprese artigiane la riduzione suddetta è riferita al reddito d'impresa determinato ai fini del calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irppef).

Art. 5.

(Automazione della produzione)

1. Alle imprese di cui all'articolo 1, che acquistano, o che utilizzano mediante locazione finanziaria, sulla base di un programma di automazione della produzione, macchine e apparecchiature meccaniche o elettroniche destinate all'automazione dei processi produttivi di cui alla lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 3, è concesso un contributo in conto capitale pari al 25 per cento del loro costo al netto dell'IVA, comunque non superiore a 350 milioni di lire.

2. Per le imprese localizzate nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, detto contributo è elevato al 32 per cento, comunque non superiore a 600 milioni di lire.

3. È fatto divieto di distrazione dei suddetti beni agevolati da contributo per un periodo di sei anni.

Art. 6.

(Innovazione tecnologica)

1. Alle imprese di cui all'articolo 1 è concessa l'erogazione di contributi in conto capitale per il finanziamento di uno o più progetti specifici di intervento o di un programma di progetti e dei relativi servizi, destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici nei processi o nei prodotti industriali che hanno per oggetto iniziative di innovazione tecnologica, nonché per l'acquisizione di brevetti, secondo quanto definito all'articolo 3.

2. A dette imprese è concesso un contributo in conto capitale nella misura del 30 per cento per i progetti di spesa, al netto di IVA, da 50 milioni di lire fino a 500 milioni di lire; per la parte eccedente i 500 milioni di lire tale contributo è concesso nella misura del 20 per cento, al netto di IVA, e comunque per un importo non superiore a 400 milioni di lire.

3. Il progetto specifico o il programma di progetti deve svolgersi nell'arco di tre anni. I predetti progetti possono essere realizzati anche mediante consorzi tra le imprese di cui all'articolo 1 e secondo le modalità previste dalla legge 21 maggio 1981, n. 240.

Art. 7.

(Ammortamento di beni materiali)

1. Per le imprese di cui all'articolo 1 le spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione, che nel bilancio d'esercizio non sono imputate a incremento dei beni materiali a cui si riferiscono, sono deducibili nel limite del 10 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili risultanti all'inizio del periodo d'imposta.

Art. 8.

(Detassazione degli utili reinvestiti)

1. Se gli investimenti in beni materiali dell'anno, a cui si riferisce il bilancio d'esercizio, eccedono gli ammortamenti relativi, anche se inferiori al reddito dichiarato, per le imprese di cui all'articolo 1 l'utile reinvestito, eccetto la quota destinata alla riserva obbligatoria, è esente dalla imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi per il 25 per cento della quota di investimenti che supera gli ammortamenti dedotti. La percentuale del 25 per cento è elevata al 35 per cento per le imprese localizzate nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218. Per le imprese artigiane la riduzione è riferita al reddito di impresa determinato ai fini del calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef).

Art. 9.

(Sostegno all'esportazione)

1. Per le imprese di cui all'articolo 1 il limite di diciotto mesi, previsto dall'articolo 24, secondo comma, lettera b), della legge 24 maggio 1977, n. 227, come sostituito dall'articolo 3 della legge 27 luglio 1978, n. 393, è ridotto a sei mesi.

Art. 10.

(Garanzia sostitutiva)

1. Le imprese beneficiarie dei contributi previsti dalla presente legge, che ricorrono al

credito a medio termine presso i mediocrediti regionali per il completamento dei programmi indicati dall'articolo 3, possono beneficiare della garanzia sostitutiva del Mediocredito centrale nella misura del 40 per cento del credito insoluto a medio termine ricevuto dai suddetti mediocrediti regionali.

2. A questo fine il Mediocredito centrale istituisce presso i mediocrediti regionali un fondo le cui somme restano in pegno a garanzia dei crediti che i mediocrediti regionali concedono alle imprese di cui al comma 1. I mediocrediti regionali mettono a disposizione delle imprese, di cui al comma 1, un *plafond* di finanziamento a medio termine pari a venti volte l'importo globale dei fondi ricevuti dal Mediocredito centrale; il Mediocredito centrale si assume l'onere della copertura dell'insolvenza del finanziamento, indicato al comma 1, per il 40 per cento dell'importo insoluto, copertura da attuarsi entro novanta giorni dall'insolvenza mediante il predetto fondo.

3. I finanziamenti che i mediocrediti regionali concedono ai sensi del comma 1 non possono superare il 50 per cento della spesa totale dell'investimento operato dall'impresa nei campi previsti ai sensi dell'articolo 3.

4. Il finanziamento ha la durata massima di dieci anni e minima di sette anni, compreso il preammortamento non inferiore a un anno.

5. Il Mediocredito centrale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, delibera il regolamento di attuazione del fondo sopra indicato.

Art. 11.

(Finanziamento a medio termine)

1. Su domanda dei soggetti di cui all'articolo 1, i mediocrediti regionali sono autorizzati a trasformare il contributo in conto capitale previsto dall'articolo 5 in un contributo di valore equivalente in conto interessi del finanziamento eventualmente erogato dai mediocrediti regionali.

Art. 12.

(Istruttoria ed erogazione dei contributi)

1. Per l'ammissione alle agevolazioni finanziarie previste dagli articoli 5 e 6 della presente

legge va presentata domanda ai mediocrediti regionali, che svolgono l'istruttoria tecnico-economica secondo modalità deliberate dal Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI) entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Contestualmente il CIPI delibera, altresì, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, condizioni e modalità della convenzione tra lo stesso Ministero e gli istituti di mediocredito regionali per l'erogazione dei contributi previsti dai predetti articoli 5 e 6.

2. Sulla base della delibera suindicata, viene stipulato un contratto tra il mediocredito regionale e il soggetto beneficiario in cui sono specificati gli impegni dell'impresa in ordine agli obiettivi, tempi e modalità di realizzazione del progetto o del programma di progetti, di cui all'articolo 3, nonché gli adempimenti a carico dell'impresa, i preventivi di spesa, l'importo e le condizioni di erogazione delle agevolazioni, la revoca o l'interruzione dei benefici o l'applicazione di penali in caso di inadempienza.

3. Sulla base dell'istruttoria tecnico-economica svolta dai mediocrediti regionali, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato delibera la concessione e la erogazione del contributo. Le modalità della liquidazione di detto contributo ai soggetti beneficiari sono stabilite con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato da emanarsi nel termine di trenta giorni dalla delibera del CIPI, di cui al comma 1.

Art. 13.

(Cumulabilità delle agevolazioni)

1. Le agevolazioni previste dalla presente legge non sono cumulabili con altre analoghe previste da leggi dello Stato, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Art. 14.

(Relazione sullo stato di applicazione della legge)

1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato presenta ogni anno alle Camere

una relazione analitica sullo stato di attuazione della presente legge.

Art. 15.

(Copertura finanziaria)

1. È autorizzato, a carico del bilancio dello Stato, il conferimento al fondo di cui all'articolo 2 per gli anni 1988 e 1989. Le quote di conferimento relative agli anni successivi sono indicate con la legge finanziaria.

2. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli anni finanziari 1988 e 1989, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento disposto nel fondo speciale di conto capitale con la legge 22 novembre 1986, n. 910, (legge finanziaria 1987) sotto le voci del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: «interventi per le piccole e medie imprese», «società finanziarie per l'innovazione» e «servizi all'innovazione per l'impresa minore».