

Bozza del 14 aprile 2011

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

RUBINATO

*Incentivi agli investimenti nelle imprese di nuova formazione (start-up) e riforma  
dell'istituto del consolidato mondiale*

Onorevoli colleghi !

Le imprese di nuova formazione, nelle prime fasi di vita, hanno elevate potenzialità di reddito ma anche un elevato fabbisogno finanziario, difficile da coprire soprattutto nelle imprese che utilizzino innovazioni o scoperte o che producano su scala il prototipo di un prodotto o di un servizio di cui non si conosce il valore commerciale e i possibili sbocchi di mercato.

In particolare nelle imprese ad alto contenuto tecnologico, la fase del c.d. "sviluppo" di un'idea innovativa è senz'altro quella più complessa e costosa, nella quale sono necessari adeguati incentivi fiscali e finanziari, sia per favorire il trasferimento di tecnologia dal settore della ricerca a quello produttivo, sia per individuare le applicazioni – e il mercato – potenziali, sia per elaborare il prototipo del prodotto finale.

E' quindi opportuno prevedere una significativa agevolazione fiscale per tutte le imprese che investano nel patrimonio netto di aziende innovative nella fase iniziale dell'attività (*start-up*).

L'articolo 41 del decreto 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, ha introdotto un regime fiscale di attrazione degli investimenti esteri in Italia, consentendo alle imprese estere residenti in uno Stato membro dell'Unione Europea che intraprendano in Italia nuove attività economiche di applicare, in luogo del regime tributario italiano, una diversa normativa fiscale scelta fra quelle esistenti nell'Unione. A tal fine, tali imprese potranno interpellare l'Amministrazione finanziaria secondo la procedura prevista dall'*articolo 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269* convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 novembre 2003, n. 326*. E' questa una complessa e articolata procedura di *ruling* internazionale che ha come obiettivo la sottoscrizione di un accordo che vincola l'Amministrazione finanziaria e l'impresa per il periodo d'imposta di stipula dell'accordo e per i due successivi, salvo che non intervengano mutamenti rilevanti nelle circostanze di fatto o di diritto che derivano dall'accordo medesimo.

Secondo quanto disposto dall'articolo 41 del D.L. n. 78, la scelta del regime fiscale si applica esclusivamente alle imprese residenti in uno Stato membro dell'Unione Europea diverso dall'Italia che intraprendano in Italia attività economiche nuove, ossia attività economiche che non risultino già avviate alla data del 31 maggio 2010, data di entrata in vigore del citato decreto-legge, effettivamente svolte in territorio italiano. Lo stesso articolo 41 specifica inoltre che il regime fiscale che l'impresa può sostituire con quello estero è solo quello relativo alla "normativa tributaria statale italiana"; in altre parole, la disciplina tributaria estera prescelta non sostituisce i tributi diversi da quelli erariali, che dovrebbero continuare ad incidere sull'impresa contestualmente al regime estero prescelto, creando duplicazioni d'imposta e seri problemi applicativi. Non è chiaro quali siano i tributi statali italiani cui la norma fa riferimento, né se la prevista alternatività con la normativa tributaria sia riferita alla sola imposizione diretta o anche all'imposizione indiretta. Il citato articolo 41 prevede inoltre, che le imprese UE che intraprendano nuove attività economiche in Italia possano chiedere l'applicazione delle regole fiscali vigenti in altro Stato europeo anche per i loro dipendenti e collaboratori, per un periodo di tre anni, ma nel disposto della norma non viene specificato se l'estensione ai dipendenti e ai collaboratori dell'impresa sia subordinato al requisito della residenza fuori dall'Italia di tali soggetti, né a quale forma di collaborazione con l'impresa si applichi tale

agevolazione.

L'articolo 41 del decreto legge n. 78/2010 si presta dunque a numerosi rilievi critici, ed in particolare: non è compatibile con il principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione, poiché disciplina fattispecie uguali (l'avvio di una nuova attività economica nel territorio italiano da parte di un'impresa) in modo diverso (potendo una impresa residente in uno Stato UE scegliere il regime tributario applicato nell'Unione più favorevole, mentre un'impresa residente in Italia anche se di nuova costituzione resta vincolata ad avviare tale iniziativa con il regime tributario italiano, senza alcuna facoltà di scelta) ponendosi così in contrasto anche con il più generale principio di ragionevolezza. Se l'intento della norma è quella di favorire l'avvio di nuove attività economiche in Italia (la rubrica del citato articolo 41 indica, quale finalità della norma in questione, l'introduzione di un regime fiscale di attrazione europea) così formulata potrebbe determinare un risultato paradossale, favorendo in modo straordinario l'impresa estera che avvii nuove attività in Italia – basti pensare che il sistema fiscale, ad oggi, più vantaggioso in Europa è quello irlandese, che applica alle imprese una tassazione del 12,5% – penalizzando in modo grave l'impresa italiana che intenda avviare una nuova attività nel medesimo settore, che si troverebbe a subire un prelievo molto più elevato rispetto all'impresa estera concorrente operante nello stesso territorio, senza dire del carico contributivo diseguale per lavoratori e dipendenti, con effetti anche sull'uguaglianza sostanziale dei lavoratori occupati in Italia.

Si configura pertanto, in questo caso, un'aperta violazione del diritto comunitario e in particolare del principio della libertà di stabilimento e della libera circolazione delle persone e dei capitali, a danno delle imprese italiane, che proprio sul loro territorio si trovano a fronteggiare la concorrenza di imprese estere, che godono sulla base di tale norma di un regime fiscale di maggior favore determinato per legge. E si incentivano comportamenti elusivi da parte di imprese italiane, che potrebbero essere indotte a insediare nuove società nei paesi europei, cosicché il vantaggio derivante dall'attrazione di capitali dall'estero potrebbe essere più che neutralizzato dalle scelte allocative delle imprese italiane. Nel disposto dell'articolo 41 citato non è chiaro, infine, se la limitazione triennale del nuovo regime si riferisca esclusivamente ai lavoratori dipendenti e collaboratori dell'impresa che intraprenda nuove attività in Italia, ovvero anche al regime fiscale di favore per l'impresa estera che avvii nuove attività in Italia; in questo ultimo caso l'impresa estera avrebbe un limitato interesse a localizzare una nuova attività economica in Italia - impianti fissi, uffici, stabilimenti - per beneficiare solo per tre anni del regime fiscale speciale.

In data 6 aprile scorso peraltro è stato pubblicato sul sito del MEF lo schema di decreto sul regime fiscale di attrazione europea di cui al comma 2 dell'articolo 41 del D.L. n.78/10, accompagnato da una breve nota che specifica trattarsi di “ una bozza aperta ad ogni proposta di miglioramento e/o di cambiamento”, sino al punto che, “ se le idee e/o proposte sono davvero valide, si può anche pensare di cambiare la legge attualmente vigente”, ovvero l'art. 41 del predetto D.L. n. 78/10.

Con la presente proposta di legge si propone di modificare in modo sostanziale tale normativa, per approntare un regime fiscale di attrazione delle imprese europee e italiane che investono in Italia in nuove attività ad alto contenuto innovativo e tecnologico.

Finalità dell'articolo 1 della proposta è l'introduzione, nell'ambito del nostro

ordinamento, di un regime fiscale di favore per imprese che investano nel patrimonio netto di aziende innovative nella fase iniziale dell'attività (*start-up*), in cui è fondamentale la presenza di finanziatori esterni in grado di apportare capitali e competenze (*venture capital*). Si propone pertanto di incentivare, con un beneficio analogo a quello già previsto per gli investimenti in nuovi impianti, le imprese che investano nel patrimonio netto di *start-up*, con l'esclusione dall'imposizione sul reddito d'impresa del 100% del valore dell'investimento in tali aziende, purché costituite da meno di 5 anni e a condizione che le imprese realizzino, sviluppino ed applichino il frutto di una ricerca o di un'innovazione, ovvero piani di sviluppo tecnologici o progetti di ricerca.

Il beneficio fiscale spetta all'investitore, anche se l'investimento è imputato a patrimoni dedicati e realizzato da imprese esistenti, che sviluppino progetti scelti in base a specifici criteri quali livello di innovazione, validità ed originalità dei risultati attesi, fattibilità del progetto sotto il profilo tecnico-scientifico e finanziario, adeguatezza scientifica, tecnica ed organizzativa delle strutture disponibili nell'impresa per lo sviluppo del progetto, prospettive di ricaduta tecnico-scientifica e applicativa, con particolare riferimento al territorio e agli operatori dei settori interessati.

Il dispositivo per beneficiare di tale rilevante agevolazione fiscale è quanto mai semplificato: le imprese che investono nelle *start-up* debbono inviare all'Agenzia delle Entrate competente per territorio, a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno, o anche mediante Comunicazione Elettronica Certificata, una Dichiarazione di Finanziamento Progetto (denominata DFP) corredata da una relazione tecnica asseverata e validata da un ricercatore o da un gruppo qualificato di ricerca, da un Istituto di Ricerca, da una Università o da un Dipartimento universitario, da un Ente di ricerca pubblico o privato, da un Laboratorio o da un Centro di ricerca. Tale relazione tecnica dovrà, quantomeno, illustrare gli obiettivi generali dell'investimento innovativo; il vantaggio economico e le implicazioni commerciali; la capacità dell'impresa di realizzare, sviluppare e applicare il frutto della ricerca o dell'innovazione.

Per evitare forme di elusione fiscale l'investimento agevolato è calcolato al netto di eventuali debiti finanziari dell'investitore nei confronti dell'azienda destinataria o del proprietario della medesima.

L'articolo 2 del presente progetto di legge propone di reinvestire in ricerca e innovazione parte degli utili dell'investimento innovativo. Trascorsi cinque anni dalla data di trasmissione della Dichiarazione di Finanziamento del Progetto (DFP), il cinque per cento degli utili dell'investimento innovativo, agevolato a norma dell'articolo 1, è vincolato all'acquisto di quote di partecipazione ad un fondo comune che investa esclusivamente in partecipazioni in società innovative di nuova costituzione (*start-up*). Tale Fondo è istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente progetto di legge a norma degli articoli 36 e 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria). Si prevede altresì che con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, siano determinati: i criteri per la costituzione del fondo comune di investimento; l'oggetto dell'investimento innovativo; le imprese cui è destinata l'offerta delle quote del Fondo; le modalità di partecipazione al Fondo, con particolare riferimento alla frequenza di emissione e rimborso delle quote, all'eventuale ammontare minimo delle sottoscrizioni e alle procedure da seguire; la durata minima e massima del Fondo; le modalità di valutazione, da

parte di esperti indipendenti, delle imprese innovative a cui il Fondo intende partecipare; i requisiti e i compensi degli esperti indipendenti.

L'articolo 3 del presente progetto di legge prevede la soppressione dell'art. 41 del decreto legge n. 78/2010.

L'articolo 4 della presente proposta di legge considera invece il fatto che, allo scopo di ridurre l'elevato carico fiscale e contributivo, alcune imprese italiane creano strutture di produzione in Paesi con un prelievo fiscale segnatamente meno elevato (cosiddette società *off-shore*). I Paesi di insediamento dove il livello di tassazione è inferiore di almeno il 30% rispetto al livello medio applicato in Italia sono considerati "paradisi fiscali". L'art. 127/bis del Testo Unico delle imposte sui redditi dispone che se un soggetto residente in Italia detiene, direttamente o indirettamente, anche tramite società fiduciarie o per interposta persona, il controllo di un'impresa, di una società o di altro ente, residente o localizzato in Stati o territori con regime fiscale privilegiato, i redditi conseguiti dal soggetto estero partecipato sono imputati, indipendentemente dalla percezione, ai soggetti residenti in Italia, in proporzione alle partecipazioni da essi detenute. Secondo il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21/11/2001, sono considerati Paesi a regime fiscale privilegiato ("paradisi fiscali" come tali inseriti nella cosiddetta "*black list*" che comprende, tra gli altri, Gibilterra, Cipro, Filippine, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Vergini, Libano, Liberia, Liechtenstein, Maldive, Malesia, Seychelles, Singapore e, limitatamente a certi tipi di società, paesi quali gli Emirati Arabi Uniti, il Kuwait, Monaco; Lussemburgo, Malta, Mauritius; Svizzera, Portorico, Uruguay e altri). Secondo l'articolo 127/bis del TUIR, se un soggetto italiano detiene partecipazioni di controllo in una società avente sede in uno dei Paesi della lista nera, a decorrere dal 2002, deve dichiarare in Italia il reddito prodotto in quel Paese, indipendentemente dalla percezione. Il reddito derivante da una società *off-shore* – anche in base al decreto 21/11/2001 n. 429 del Ministro dell'Economia e delle Finanze che, con regolamento, disciplina la tassazione dei redditi di imprese estere partecipate da contribuenti italiani - viene così equiparato, in tutto e per tutto, al reddito da impresa prodotto in Italia.

Pertanto, per i gruppi di imprese residenti in Italia, che abbiano partecipazioni di controllo in un'impresa localizzata in uno dei paesi compresi nella c.d. black list del Ministero dell'Economia di cui al D.M. 21 novembre 2001, le norme in vigore prevedono che i redditi da esse prodotti siano imputati per trasparenza in capo all'impresa residente che ne detiene le partecipazioni, in proporzione all'ammontare di esse, a decorrere dalla chiusura dell'esercizio o periodo di gestione del soggetto estero partecipato ai sensi dell'articolo 167, comma 1, del TUIR. Conseguentemente, tali redditi concorrono alla formazione del reddito imponibile della società residente ai fini IRES (Imposta sul reddito delle società) e sono pertanto soggetti a un'aliquota fiscale del 27,5%.

Per evitare la doppia tassazione dell'utile distribuito dette imprese devono richiedere all'Agenzia delle Entrate, mediante il c.d. "interpello speciale", la disapplicazione della disciplina delle Controlled Foreign Companies (società estere controllate) che abbiano sede in un "paradiso fiscale", dimostrando che la società estera controllata svolge un'effettiva attività industriale o commerciale e che la localizzazione nel "paradiso fiscale" non è motivata da finalità elusiva, ma da effettive ragioni economiche, ovvero che "dalle partecipazioni non consegue l'effetto di localizzare i redditi in Stati o territori in cui sono sottoposti a regimi fiscali privilegiati".

Per contrastare gli insediamenti nei paradisi e l'elusione fiscale, nella presente proposta di legge si prevede pertanto, al comma 1 dell'articolo 4, per i gruppi di imprese residenti in Italia, l'applicazione obbligatoria dell'istituto del Consolidato Fiscale Mondiale, prevedendo che in Italia il reddito prodotto all'estero da gruppi italiani sia soggetto a tassazione con un'aliquota agevolata non superiore al 20% con lo scomputo delle imposte effettivamente pagate all'estero. In tal modo, consentendo ai gruppi di imprese, a fronte di un minimo incremento d'imposta, di evitare i costi amministrativi e la complessa burocrazia degli interpelli "disapplicativi", si può favorire il rientro in Italia dei frutti delle attività dei gruppi italiani all'estero e, al contempo, un più trasparente rapporto con l'Amministrazione Finanziaria, fondato su regole certe, precise ed univoche per tutti.

Al comma 2 si prevede una semplificazione nella determinazione del reddito imponibile delle partecipate estere e al comma 3 si rinvia la definizione delle modalità e criteri applicativi a un successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Si fa presente che in data 29 luglio 2010, in sede di discussione e approvazione del D.L. n. 78/10, è stato accolto dal Governo l'ordine del giorno a prima firma della sottoscritta, che impegnava il Governo a valutare l'opportunità di modificare il citato articolo 41 nel senso indicato dalla presente proposta di legge.

## Articolo 1

### *(Tassazione degli investimenti nel patrimonio netto delle start-up)*

1. Per le imprese che investano nel patrimonio netto di aziende innovative nella fase iniziale dell'attività (*start-up*) è escluso dall'imposizione sul reddito d'impresa il 100% del valore dell'investimento in tali aziende, purché queste siano costituite da meno di 5 anni e a condizione che realizzino, sviluppino e applichino il frutto di una ricerca o di un'innovazione, ovvero piani di sviluppo tecnologici o progetti di ricerca.

2. L'investimento incentivato a norma del comma 1 può essere realizzato anche da imprese esistenti, purché mediante patrimoni dedicati, che sviluppino progetti scelti in base a specifici criteri quali livello di innovazione, validità ed originalità dei risultati attesi, fattibilità del progetto sotto il profilo tecnico-scientifico e finanziario, adeguatezza scientifica, tecnica ed organizzativa delle strutture disponibili nell'impresa per lo sviluppo del progetto, prospettive di ricaduta tecnico-scientifica e applicativa, con particolare riferimento al territorio e agli operatori dei settori interessati.

3. Per le finalità di cui al comma 1, le imprese che investono nelle *start-up* inviano, all'Agenzia delle Entrate competente per territorio, a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno, o anche mediante Comunicazione Elettronica Certificata, una Dichiarazione di Finanziamento Progetto (di seguito DFP), corredata da una relazione tecnica asseverata e validata da un ricercatore o da un gruppo qualificato di ricerca, da un Istituto di Ricerca, da una Università o da un Dipartimento universitario, da un Ente di ricerca pubblico o privato, da un Laboratorio o da un Centro di ricerca che illustri:

a) gli obiettivi generali dell'investimento innovativo;

b) il vantaggio economico e le implicazioni commerciali;

c) la capacità dell'impresa beneficiaria di realizzare, sviluppare e applicare il frutto della ricerca o dell'innovazione.

4. L'investimento agevolato è calcolato al netto di eventuali debiti finanziari dell'investitore nei confronti dell'azienda destinataria o del proprietario della medesima.

Articolo 2  
*(Reinvestimento degli utili nell'innovazione)*

1. Trascorsi cinque anni dalla data di trasmissione della DFP, il cinque per cento degli utili dell'investimento innovativo, agevolato a norma dell'articolo 1, è destinato all'acquisto di quote di partecipazione ad un Fondo comune che investa esclusivamente in partecipazioni nelle imprese innovative di nuova costituzione di cui all'art.1 (*start-up*), istituito entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge presso la Cassa Depositi e Prestiti a norma degli articoli 36 e 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio regolamento, adottato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, determina i criteri per la costituzione del fondo comune di investimento di cui al comma 1, con riguardo:

a) all'oggetto dell'investimento innovativo;

b) alle imprese cui è destinata l'offerta delle quote;

c) alle modalità di partecipazione al fondo, con particolare riferimento alla frequenza di emissione e rimborso delle quote, all'eventuale ammontare minimo delle sottoscrizioni e alle procedure da seguire;

d) all'eventuale durata minima e massima;

e) alle modalità di valutazione delle imprese innovative partecipate dal Fondo, da parte di esperti indipendenti;

f) ai requisiti e ai compensi degli esperti indipendenti.

Articolo 3  
*(Soppressione dell' art. 41 D.L. n. 78/2010)*

1. L'art. 41 del decreto legge n. 78/2010 è soppresso.



## Articolo 4

### *(Consolidato mondiale)*

1. Le disposizioni di cui alla sezione III, artt.130 e seguenti, sul “Consolidato Mondiale”, di cui al DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) si applicano obbligatoriamente alle società e agli enti di cui all’articolo 73, comma 1, lettere a) e b), assoggettabili alle disposizioni di cui al Capo III (Bilancio Consolidato) del D.Lgs 9 aprile 1991 n.127. Per tali soggetti, limitatamente ai redditi prodotti all’estero, l’aliquota dell’imposta di cui all’articolo 77 del citato DPR 917/86 è del 20% a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Il reddito imponibile sul quale applicare l’aliquota di cui al comma 1 è determinato in modo semplificato, applicando al reddito ante imposta certificato nel bilancio della società la normativa italiana sulla deducibilità degli ammortamenti, degli accantonamenti rischi ed oneri e dei componenti positivi e negativi rinvenienti dalla gestione delle partecipazioni.
3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, si provvede a definire modalità e criteri per l’applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti.