

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2411

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PORCHIETTO, BATTILOCCHIO, D'ATTIS, GIACOMETTO,
LABRIOLA, NEVI, SPENA**

Disposizioni per la promozione delle *start-up* di elevato contenuto tecnologico e agevolazioni per favorire l'accesso delle medesime al mercato del capitale di rischio

Presentata il 28 febbraio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! – L'Italia non è un Paese per innovatori digitali, specie se paragonato ad altri mercati europei: questa l'evidenza che emerge da tutti gli studi recenti. Secondo l'ultimo *report* pubblicato, nell'indice EIDES (*European Index of Digital Entrepreneurship Systems*) stilato dall'Imperial College Business School, l'Italia occupa il ventiduesimo posto nella classifica che valuta i ventotto membri dell'Unione europea sotto il profilo delle opportunità riservate alle *start-up*. Al primo posto c'è la Danimarca, che con un punteggio di 80,7 guida il gruppo dei Paesi *leader* formato anche da Svezia, Lussemburgo e Finlandia. Il secondo gruppo, quello dei *follower*, contempla Paesi come Germania, Regno Unito (che sconta la situazione di incertezza dovuta alla Brexit), Olanda, Ir-

landa, Belgio, Austria, Malta, Estonia, Francia. Ci sono poi i *catcher up* (Spagna, Repubblica ceca, Slovenia, Portogallo e Cipro) e infine i *laggard* (ritardatari, prevalentemente Paesi dell'Est), tra cui figura anche l'Italia, che totalizza un punteggio di 32,6. Sono otto i pilastri che lo studio tiene in considerazione: cultura e istituzioni informali; istituzioni formali, legislazione e tassazione; condizioni del mercato; infrastrutture fisiche; capitale umano; creazione di conoscenza e disseminazione; finanza; *networking* e supporto. Rispetto a questi parametri, l'Italia è praticamente in linea con la media del suo gruppo di riferimento, i *laggard*, con un guizzo positivo solo per quanto riguarda il punteggio ottenuto per il parametro del *networking*. D'altra parte, uno dei maggiori punti deboli del nostro

Paese è la mancanza di cultura dell'innovazione e di strutture di sostegno non governative. Il *framework* di ciascun Paese è stato valutato tenendo conto di tre diversi livelli di sviluppo imprenditoriale: *stand-up*, *start-up* e *scale-up*. Se il primo ha a che fare con l'attitudine personale a fare impresa, il secondo descrive la capacità di tradurre l'intenzione in attività economica e il terzo la capacità di trasformare un modello di *business* innovativo in un'organizzazione ad alto potenziale. Secondo il report EIDES, rispetto al contesto europeo l'Italia ha difficoltà su tutti e tre i fronti.

Lo studio segnala anche gli ambiti di intervento agendo sui quali l'Italia potrebbe guadagnare un incremento del 10 per cento nello *score* assegnato dall'indice, incrementando quindi sensibilmente la sua capacità di attrarre capitali e idee, e cioè investendo un 21 per cento di risorse aggiuntive nella finanza dedicata alle *start-up*, nel capitale umano e nelle istituzioni informali e un 16 per cento di risorse in più nel settore della legislazione e della tassazione.

Anche i dati forniti per il 2019 da Unioncamere e dal Ministero dello sviluppo economico indicano, in breve, che calano i dipendenti, scende il valore della produzione, peggiora il reddito operativo. A fine 2019 il numero di *start-up* innovative iscritte alla sezione speciale del registro delle imprese era pari a 10.882, con un tasso di crescita trimestrale (2,6 per cento) che si è ridotto rispetto agli anni di maggiore vivacità (a parità di periodo, +21 per cento nel 2014, +9,3 per cento nel 2015). Le *start-up* innovative impiegavano a fine settembre dello scorso anno 13.903 persone, 781 in meno rispetto al secondo trimestre, ed il numero medio degli addetti è calato da 3,5 a 3,2. Contemporaneamente aumentano i soci (50.816), così che il computo complessivo della forza lavoro registra una crescita dell'1,1 per cento, quando era del +10 per cento nel 2015 e del +8,5 per cento nel 2017.

Alcune delle motivazioni di questa situazione possono essere identificate nel fatto che il quadro delle agevolazioni non è sufficientemente attraente e che nel 2019 ha

certamente pesato la mancata erogazione dei super incentivi fiscali (fino al 50 per cento) varati con la manovra finanziaria di due anni fa e immediatamente bloccati dalla Commissione europea. Anche i principali indicatori economico-finanziari appaiono allineati al *trend* negativo. Sulla base dei dati di bilancio disponibili, il valore della produzione medio per impresa è risultato di 175.000 euro (12.000 euro in meno rispetto al trimestre precedente). L'attivo medio (311.000 euro) cala di 19.000 euro, la produzione complessiva (1,16 miliardi) diminuisce di 31 milioni. Il reddito operativo totale è negativo per 85,6 milioni, in peggioramento di oltre 2 milioni.

Le istituzioni hanno mostrato negli ultimi anni maggiore attenzione e sensibilità ai temi dell'innovazione e dello sviluppo delle *start-up*: a partire dal rapporto «*Restart, Italia!*» della *task force* creata nel 2012, passando per il cosiddetto «decreto crescita 2.0» (decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012) fino ad arrivare al recente «decreto fiscale» (decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019), uno degli ultimi atti varati dal Governo «giallo-verde», dove hanno trovato posto alcune norme volte a semplificare e ridurre gli oneri per le *start-up*, gli incubatori, le imprese agro-alimentari e le piccole e medie imprese innovative. Tra queste, anche la riduzione degli oneri informativi e degli obblighi delle imprese, uno snellimento delle procedure per la costituzione di società di capitali e la creazione di un fondo di *venture capital* con Cassa depositi e prestiti, destinato alle *start-up* innovative, che però appare molto sbilanciato verso le iniziative imprenditoriali che utilizzino la tecnologia *blockchain* a favore del *made in Italy*. Rimane poi ancora molto da fare in termini di valorizzazione del capitale umano, spesso giovane e altamente qualificato, per quanto riguarda la quantità di investimenti di capitale di rischio, nonché per ripensare un sistema di incubatori ancora poco reattivo.

Le *start-up* nostrane, insomma, crescono, ma non alla velocità che sarebbe necessaria, hanno grandissime difficoltà a

intercettare la domanda di innovazione che c'è nel nostro sistema, fanno ancora fatica a trovare capitali soprattutto nel momento in cui sono pronte a confrontarsi con il mercato. Non solo, numerosi sono stati i casi in cui le realtà più promettenti, nel momento in cui hanno mostrato i primi successi, sono state acquistate da capitali esteri o sono state costrette alla ricerca di fondi di *venture capital* oltreoceano.

Proprio al fine di dare maggiore supporto alle numerose realtà promettenti ed emergenti presenti in Italia e per permettere loro di sviluppare la loro attività di ricerca, sviluppo e alta innovazione nel nostro Paese, nonché per evitare di vedere vanificati i frutti degli investimenti fatti proprio nel momento della concretizzazione del progetto sul mercato, la presente proposta di legge introduce misure volte a incentivare l'investimento di capitali privati nelle *start-up* e nelle micro-imprese ad alto contenuto tecnologico più meritevoli, misure per il loro supporto anche nell'assunzione di personale dipendente e incentivi per la maggiore partecipazione del personale stesso al capitale di impresa.

Prendendo spunto dall'esempio francese, la proposta prevede l'istituzione di un Fondo a partecipazione mista (pubblica per il 51 per cento e privata per la parte residua), chiamato « Fondo di investimento nel capitale di rischio in *start-up* di elevato contenuto tecnologico », che ha lo scopo di favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione. Il Fondo effettua investimenti – diretti o indiretti – esclusivamente in *start-up* a contenuto tecnologico particolarmente elevato (quali gli *spin off* universitari disciplinati dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 168 del 2011, oppure le *start-up* innovative di cui al decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012 che abbiano acquisito la titolarità o la licenza di privative industriali da parte di università ed enti di ricerca pubblici, o che per altre ragioni siano caratterizzate da un livello tecnologico particolarmente elevato), a condizione che presentino un quadro

finanziario sano, un *business plan* con potenzialità di crescita, adeguati profili di rischio e rendimento, *management* e personale con provata esperienza e capacità operative.

I soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, che decidano di affiancare lo Stato nel supporto economico e finanziario di queste *start-up*, contribuendo al Fondo, potranno beneficiare di una defiscalizzazione, rispettivamente ai fini IRPEF fino a un massimo di due milioni di euro o ai fini IRES per un massimo di tre milioni di euro, per almeno cinque anni, della somma investita.

L'intenzione della proposta qui illustrata è quella di creare uno strumento di sostegno nella fase cosiddetta « *early stage* », cioè nei primi anni di avvio del progetto, prevedendo poi misure che facilitino l'autonomizzazione dalle risorse pubbliche nelle fasi successive. Gli stessi investitori privati, infatti, potranno beneficiare del diritto di riscatto prioritario per l'acquisto della *start-up* al momento della dismissione della quota di partecipazione pubblica del Fondo. Nella medesima circostanza, inoltre, si garantisce anche la cessione del 10 per cento delle quote agli amministratori, dipendenti o collaboratori continuativi della *start-up* innovativa a titolo di remunerazione accessoria.

La presente proposta di legge, inoltre, ripristina e potenzia, per un periodo massimo di cinque anni, l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, fino a 20.000 euro su base annua, per l'assunzione con contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti di personale altamente qualificato, senza limiti di età.

Il soggetto amministratore del Fondo, infine, che potrà essere identificato dal Ministro dell'economia e delle finanze anche in un'apposita società di capitali, entro il 30 giugno di ogni anno, trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Camere il bilancio della società accompagnato da una dettagliata relazione illustrativa riguardante gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Al fine di facilitare lo sviluppo delle *start-up* di contenuto tecnologico particolarmente elevato e il loro accesso al mercato dei capitali, in conformità agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese, di cui alla comunicazione della Commissione europea pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. C 194 del 18 agosto 2006, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico è istituito il «Fondo di investimento nel capitale di rischio in *start-up* di elevato contenuto tecnologico», di seguito denominato Fondo.

2. Il Fondo ha lo scopo di favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile, attraverso il finanziamento di *start-up* e micro imprese *start-up* di elevato contenuto tecnologico, con l'obiettivo di promuoverne la nascita, lo sviluppo e l'accesso al mercato.

Art. 2.

(Caratteristiche dell'intervento del Fondo e soggetti beneficiari)

1. Il Fondo effettua operazioni di finanziamento iniziale di *start-up* che abbiano un contenuto tecnologico particolarmente elevato, quali gli *spin off* e le *start-up* universitari disciplinati dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 agosto 2001, n. 168, nonché le *start-up* innovative di cui agli articoli 25 e seguenti del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che abbiano acquisito la titolarità o la licenza di privative industriali da parte

di università o enti pubblici di ricerca, ovvero che possano comprovare con altre modalità di svolgere attività di livello tecnologico particolarmente elevato. Per accedere agli interventi del Fondo, le società devono altresì presentare un quadro finanziario sostenibile, un piano di attività con potenzialità di crescita, adeguati profili di rischio e di rendimento, personale dirigenziale e non dirigenziale con provata esperienza e capacità operative, in relazione alla tipologia di investimento.

2. La selezione delle società da ammettere agli interventi del Fondo nonché la verifica del possesso dei requisiti di cui al comma 1 sono effettuate, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, da un'apposita commissione composta da rappresentanti degli incubatori universitari e degli incubatori certificati di cui all'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nel cui capitale sociale o nei cui organi societari siano presenti università o enti pubblici di ricerca.

3. Il Fondo non può finanziare attività finalizzate al consolidamento di passività onerose né imprese in difficoltà finanziaria, come definite dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, di cui alla comunicazione della Commissione europea pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. C 249 del 31 luglio 2014.

4. Le attività di finanziamento e di investimento effettuate dal Fondo possono essere di natura diretta, con l'assunzione di partecipazioni o la concessione prestiti partecipativi in favore delle *start-up* di cui al comma 1, ovvero consistere nell'acquisizione di quote di partecipazione minoritarie di altri fondi privati che investono nel capitale di rischio delle medesime *start-up* di cui al comma 1.

Art. 3.

(Dotazione e gestione del Fondo)

1. Il Fondo ha una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.

2. Per la gestione del Fondo il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a costituire un'apposita società di capitali, anche nella forma di una società di gestione del risparmio, in conformità con le disposizioni di cui agli articoli 33 e seguenti del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le disposizioni concernenti le spese di gestione della società di cui al comma 2, nonché la ripartizione degli utili di esercizio.

Art. 4.

(Partecipazione mista al Fondo)

1. Le risorse del Fondo sono costituite da una quota azionaria di proprietà pubblica, ripartita tra lo Stato e le regioni, pari al 51 per cento. La quota residua del Fondo è aperta alla partecipazione di capitale di rischio privato, in rappresentanza di persone fisiche o giuridiche.

2. I soggetti di cui al secondo periodo del comma 1 acquisiscono, nell'ambito della sottoscrizione dell'investimento, il diritto prioritario di riscatto delle quote in caso di dismissione della quota di partecipazione pubblica relativa a una o più delle *start-up* di cui all'articolo 2, comma 1.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di opzione e partecipazione al Fondo della parte pubblica e dei soggetti di cui al secondo periodo del comma 1. Il medesimo decreto stabilisce i meccanismi di funzionamento rotativo del Fondo.

Art. 5.

(Defiscalizzazione per il capitale di rischio privato)

1. L'articolo 29 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è sostituito dal seguente:

« Art. 29. – *(Incentivi all'investimento in start-up e micro-imprese start-up di livello tecnologico elevato)*. – 1. A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche si detrae un importo pari all'80 per cento della somma investita dal contribuente nel Fondo di investimento nel capitale di rischio in *start-up* di elevato contenuto tecnologico.

2. Ai fini del comma 1, non si tiene conto delle altre detrazioni eventualmente spettanti al contribuente. L'ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nei periodi d'imposta successivi.

3. L'investimento massimo detraibile ai sensi del comma 1 non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di 2 milioni di euro e deve essere mantenuto per almeno cinque anni; l'eventuale cessione, anche parziale, prima del decorso di tale termine comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo per il contribuente di restituire l'intero importo detratto a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'investimento, unitamente agli interessi legali.

4. A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, non concorre alla formazione del reddito dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, diversi dalle *start-up* innovative, il 20 per cento della somma investita nel Fondo di investimento nel capitale di rischio in *start-up* di elevato contenuto tecnologico.

5. L'investimento massimo deducibile ai sensi del comma 4 non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di 3

milioni di euro e deve essere mantenuto per almeno cinque anni; l'eventuale cessione, anche parziale, prima del decorso di tale termine comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo per il contribuente di restituire l'intero importo detratto a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'investimento, unitamente agli interessi legali.

6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono individuate le modalità di attuazione delle agevolazioni previste dal presente articolo.

7. L'efficacia delle disposizioni del presente articolo è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero dello sviluppo economico ».

Art. 6.

(Agevolazioni in materia di lavoro subordinato nelle start-up di elevato contenuto tecnologico)

1. Al fine di promuovere forme di occupazione stabile, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato da parte delle *start-up* di cui all'articolo 2, comma 1, è riconosciuto per un periodo di cinque anni, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di 20.000 euro annui.

2. L'esonero di cui al comma 1 non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote contributive previsti dalla normativa vigente e non spetta ai datori di lavoro in relazione ad assunzioni concernenti lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro, comprese le società controllate o collegate ai sensi dell'articolo

2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, avevano già in essere un contratto di lavoro a tempo indeterminato nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge.

3. L'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, al monitoraggio del numero di contratti di lavoro incentivati ai sensi del presente articolo e delle conseguenti minori entrate contributive, inviando relazioni mensili al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

4. In caso di dismissione della quota di partecipazione pubblica ai sensi dell'articolo 4, comma 2, l'ente pubblico che procede alla dismissione cede il 10 per cento delle quote agli amministratori, ai dipendenti e ai collaboratori della *start-up* interessata, a titolo di remunerazione accessoria.

Art. 7.

(Relazione al Parlamento)

1. Gli amministratori del Fondo, entro il 30 giugno di ogni anno, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Camere il bilancio della società di capitali costituita ai sensi dell'articolo 3, comma 2, corredata di una relazione che illustra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0097090