



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*REVISIONE DEL SISTEMA DI INCENTIVI ALLE IMPRESE*  
*(AS 571 e AS 607)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA*  
*9<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo,*  
*agricoltura e produzione agroalimentare)*

*Roma, 16 maggio 2023*

Gli incentivi alle imprese perseguono l'obiettivo di indurre gli operatori economici ad assumere decisioni, spesso di investimento, che a condizioni di mercato sarebbero meno propensi ad adottare. Essi sono, da decenni, tra gli strumenti di policy più utilizzati nel nostro Paese, eppure, anche recentemente, il loro grado di efficienza ed efficacia è risultato incostante, talvolta subottimale.

Sulla coerenza tra obiettivi e risultati degli incentivi interferiscono più elementi.

Tra i principali elenchiamo i seguenti sei:

1. la definizione di obiettivi di policy rilevanti, chiari, misurabili, raggiungibili e verificabili *in itinere* ed *ex-post*. Tra questi obiettivi vi deve essere quello di favorire la coesione economica e sociale del Paese, il che richiede interventi mirati o di maggiore intensità nel Mezzogiorno;
2. una nitida identificazione dei fattori che, a condizioni di mercato, inibiscono il raggiungimento dei suddetti obiettivi e, di conseguenza, una corretta modulazione dell'intervento di policy in termini di: identificazione qualitativa e quantitativa dei soggetti *target*; scelta della forma tecnica dell'incentivo; definizione delle intensità di aiuto; identificazione delle *milestones* e degli investimenti attesi e, quindi, dell'ammontare delle risorse pubbliche necessarie per mutare, in modo apprezzabile, lo *status quo*. Questi, con altri, sono gli elementi tipici della cosiddetta valutazione *ex ante*;
3. la qualità, semplicità e conoscibilità dei processi gestionali che, a loro volta, dipendono da: norme e atti amministrativi, investimenti in tecnologie digitali, efficienza della cooperazione interamministrativa e -non ultimo- capacità di reclutare e motivare personale qualificato nell'Amministrazione e/o negli Organismi - *in-house* e di mercato - cui è affidata la gestione degli strumenti di policy. I procedimenti amministrativi, che assorbono energie sia dal lato delle imprese, sia dal lato della P.A. devono essere, per quanto possibile, semplici. Soprattutto vanno evitati oneri sproporzionati rispetto alle agevolazioni sottostanti. Quindi le agevolazioni di piccolo importo non devono richiedere procedimenti complessi;
4. l'intelligenza dei criteri di selezione dei beneficiari. Occorre affrontare il rischio di allocare le risorse dei contribuenti presso imprese non meritevoli (*azzardo morale*) come il suo opposto che si verifica quando le risorse pubbliche vanno alle imprese che sarebbero comunque finanziate dal mercato (*deadweight*);
5. la capacità di intervenire prontamente con le attività di *fine-tuning* volte a correggere o a meglio orientare gli strumenti di policy per assicurare il conseguimento degli obiettivi o per adattarli al ciclo economico. Questa capacità, che alla fin fine consiste nel misurare i gap tra obiettivi e risultati, richiede sistemi di monitoraggio che, nell'era del digitale possono risultare molto efficienti e che non vanno sottovalutati;
6. la relazione tra politiche e strumenti riferibili ai diversi livelli istituzionali. Nel rispetto del Titolo V della Costituzione, occorre affrontare il rischio di sovrapposizioni e, quindi, di fenomeni di spiazzamento per realizzare, invece, interventi complementari e

sinergici. E' certo il caso di ricordare che l'ultima *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive* (del MIMIT) ha censito, nel 2021, 229 interventi agevolativi attivi a livello nazionale e 1.753 attivi a livello regionale.

Questa lunga premessa, ha contenuti che, in larga misura, trovano riscontro nella proposta di legge, anzitutto all'articolo 2 che elenca i principi della delega assegnata al potere esecutivo. Tra questi spiccano quelli relativi alla valutazione di impatto delle misure in tutto il loro ciclo di vita e quelli volti ad assicurare l'adeguatezza delle risorse finanziarie su base pluriennale. Quanto alle semplificazioni previste, in termini di principio, muovono tutte nella direzione auspicata. Si apprezza in particolare quanto disposto dall'articolo 7, comma 2, norma *self executing*, che, abrogando l'obbligo per le imprese di pubblicare gli aiuti di stato ricevuti (art.125 bis della Legge n. 124 del 2017), recepisce una richiesta unanime dell'associazionismo imprenditoriale in tema di semplificazione in materia di trasparenza. Apprezzamenti dello stesso tenore attengono al comma 4 del medesimo articolo 7 che prevede, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in parola, l'avvio sperimentale di semplificazioni –basate su tecnologie telematiche- in relazione all'acquisizione del DURC e della documentazione antimafia.

Andrebbe invece affrontata anche la necessità di semplificare (e, soprattutto, accelerare) le procedure di segnalazione, nel Registro nazionale degli aiuti di Stato, degli incentivi automatici o semiautomatici (per lo più in forma di crediti di imposta). La problematica si pone in virtù dei significativi intervalli temporali che possono intercorrere tra il momento dell'autorizzazione e il momento della erogazione/quantificazione definitiva dell'agevolazione da parte dell'Amministrazione concedente l'aiuto. Allo stato gli operatori economici devono supplire alla lentezza delle registrazioni di parte pubblica rilasciando autodichiarazioni sugli importi ricevuti, soprattutto in regime di *De minimis* (ma anche su *temporary framework*) che, spesso, risultano di complessa determinazione. Sul punto vi è già una norma che fornisce precise indicazioni, in ordine alla cui attuazione occorrerebbe avere riscontri per valutare la necessità (o meno) di eventuali ulteriori iniziative<sup>1</sup>.

La qualità delle regole e la loro organizzazione in un "codice degli incentivi" è un altro apprezzabile elemento della proposta. Sebbene gli effetti vincolanti dell'intervento risultino necessariamente circoscritti alle Amministrazioni Centrali, è pur vero che questo sistema di norme potrebbe essere ritenuto un valido riferimento anche dalle Amministrazioni Regionali.

Dalla Relazione annuale sugli incentivi del MIMIT emergono tre criticità rilevanti: la concentrazione degli aiuti sulle grandi imprese nel Centro-Nord, un forte utilizzo del Regime *De Minimis*, un elevato numero di misure incentivanti con un basso livello di coordinamento Stato-Regioni.

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto legge 28/10/2020, n. 137, art. 31 octies, comma 2: «Al fine di definire modalità semplificate per l'inserimento degli aiuti di Stato di natura fiscale, contributiva e assicurativa nel Registro nazionale degli aiuti di Stato e di razionalizzare il relativo regime di responsabilità, sono apportate le necessarie modifiche al regolamento di cui all'articolo 52, comma 6, e all'articolo 52, comma 7, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, entro il 31 dicembre 2023.»

Considerando il totale degli incentivi nel periodo 2014-2019 (escludendo, quindi, le misure temporanee legate al periodo pandemico), il Centro-Nord ha ottenuto la quota maggiore, con oltre 16 miliardi, a fronte dei 10,7 miliardi ottenuti dal Mezzogiorno.

Questo è dovuto all'elevato utilizzo di strumenti agevolativi nazionali diretti alle grandi Imprese che da soli ammontano a 6,8 miliardi (cioè al 25% del totale incentivi concessi in tutta Italia) e che rappresentano il 42,5% degli incentivi del Centro-Nord.

Ne consegue un disequilibrio tra incentivi concessi a grandi imprese e concessi a piccole e medie imprese del Centro-Nord. Su questo aspetto andrebbe ristabilito un rapporto più equilibrato, favorendo nel Centro-Nord strumenti agevolativi anche a misura delle PMI.

Per quanto attiene alle basi giuridiche per rendere gli incentivi conformi alla normativa europea in tema di concorrenza, si segnala che il 75 per cento degli aiuti di Stato è concesso in Regime De Minimis che, allo stato attuale, consente alle singole imprese di cumulare in un triennio incentivi (anche erogati da più strumenti di policy) nel limite di 200.000 euro. Questo fa sì che le imprese che hanno esaurito il proprio plafond si vedano preclusa la possibilità di ottenere altri aiuti. Per superare il problema, una prima strada possibile è quella di censire e analizzare gli interventi maggiormente utilizzati per poi notificare alla Commissione Europea un apposito regime di aiuto (a titolo diverso dal De Minimis).

Una strada alternativa che, implicitamente, sembra quella imboccata dalla proposta di legge delega, consiste nel definire dei "regimi quadro" nazionali strutturati sulla base degli articoli del Regolamento Generale di esenzione.

Questo permetterebbe, ad ogni Amministrazione titolare di interventi, di attivare un "regime standard", evitando l'uso del De Minimis e, al contempo, di ridurre il numero delle misure agevolative.

Il quadro sarebbe così semplificato, con l'effetto anche di facilitare l'identificazione delle opportunità agevolative per le imprese su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei principi di trasparenza e fruibilità, previsti dalla riforma in esame.

Un punto fondamentale previsto dal disegno di legge delega, è il coordinamento tra gli interventi agevolativi delle Amministrazioni centrali e regionali. I decreti legislativi dovranno quindi:

- favorire la compartecipazione finanziaria delle Regioni, nonché il coordinamento e l'integrazione con gli interventi regionali;
- individuare le condizioni e le soluzioni di raccordo affinché la programmazione regionale, compresa quella relativa ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), possa tenere conto di quella nazionale in funzione del perseguimento della complementarità di sistemi incentivanti e della massima incentivazione complessiva.

L'utilizzo dei "regimi quadro" andrebbe ad attenuare il problema della eterogeneità delle misure incentivanti nonché a favorire un migliore coordinamento tra Amministrazioni centrali e territoriali, attraverso la convergenza di risorse ed obiettivi di policy.

La previsione di un coordinamento tra Stato e Regioni è, allo stato attuale, affrontato “su base pattizia”. Questo è coerente con il già citato Titolo V della Costituzione. Negli ultimi anni non sono mancate le esperienze nelle quali questo approccio, caratterizzato da una certa flessibilità, ha prodotto effetti concreti. Si pensi ad esempio alle numerose sezioni speciali regionali del Fondo di garanzia per le PMI, implementate a partire dalla programmazione 2007-2014, grazie alle quali alcune Regioni hanno aggiunto proprie risorse allo strumento nazionale per assicurare vantaggi addizionali, rispetto al trattamento standard dello strumento, alle imprese localizzate nei propri territori.

Il tema del coordinamento va affrontato anche tra la riforma degli incentivi e la riforma del sistema fiscale.

Tra le tipologie di aiuto alle imprese, gli incentivi fiscali, di norma, si giovano di meccanismi semplici e di facile attuazione.

Come evidenziano i dati della «Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive» (2022) del MIMIT, estrapolati dal Registro Nazionale Aiuti di Stato, nel periodo 2018-2021, su un totale di agevolazioni concesse di 50,6 miliardi, le agevolazioni fiscali<sup>2</sup> sono state pari a 4,5 miliardi (l'8,8% del totale).

Tenuto conto della finalità del disegno di legge sulla razionalizzazione dell'offerta degli incentivi, il Governo è chiamato a individuare un insieme definito, limitato e ordinato di modelli agevolativi. A tal fine sarebbe opportuno distinguere gli strumenti incentivanti in base anche alla modalità d'intervento e correlandoli all'entità degli investimenti e alla dimensione d'impresa. In particolare privilegiando:

- per le azioni ad ampio spettro, bonus fiscali, crediti di imposta e voucher (relativamente agli investimenti di importo contenuto) che non comportano istruttoria tecnica-economica-finanziaria (strumenti automatici);
- per le misure selettive e specialistiche, aventi ad oggetto progetti organici e complessi (che perseguono determinati obiettivi, ad esempio di avanzamento tecnologico o di rafforzamento del sistema produttivo) strumenti valutativi, soggetti a istruttoria tecnica-economica-finanziaria;
- per i grandi investimenti, relativi a programmi di investimento non inferiori ai 20 mln euro, strumenti negoziali attuabili tramite procedure di concertazione.

Non si tratta di dare priorità a una modalità rispetto all'altra, ma di utilizzare tutte le misure fra loro complementari, in modo da disporre di un insieme di strumenti completo e flessibile, capace di rispondere alle esigenze dei diversi sistemi economici territoriali.

Sarebbe auspicabile, in relazione alla allocazione delle risorse pubbliche, un orientamento più attento alle esigenze specifiche del Mezzogiorno e dell'imprenditoria diffusa di minori dimensioni.

---

<sup>2</sup> Comprendono aiuti sotto forma di agevolazioni fiscali (es. credito d'imposta Mezzogiorno, credito d'imposta per Ricerca e Innovazione) o esenzioni fiscali (es. esenzione IRAP).

Il disegno di legge in esame delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione di un quadro organico degli incentivi alle imprese. La sfida è dare seguito a questo impegno, per conseguire gli obiettivi previsti nell'effettivo rispetto dei principi declinati con la legge delega, magari entro un termine più breve rispetto ai 24 mesi previsti. A questo fine si potrebbe anche valutare l'assegnazione di un budget per consentire al MIMIT, ove lo ritenga utile, di avvalersi anche di supporto esterno per dare più rapida attuazione all'importante provvedimento. Va infatti considerato il rischio che le sempre molto impegnative *attività di line* possano assorbire così tante energie da ostacolare l'attuazione della delega.