



**DDL Revisione del sistema  
di incentivi alle imprese  
(A.S. 571, AS 607)**

Memoria per l'Audizione

Giugno 2023

## PREPMESSA E VALUTAZIONI GENERALI

Il Disegno di legge delega in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché di semplificazione delle relative procedure (di seguito “DDL”), punta a ridisegnare la cornice di regole in questa materia, con l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla piena efficacia dell’intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo.

Confindustria valuta positivamente il DDL in esame.

In particolare, è apprezzabile l’obiettivo di razionalizzare il complesso delle norme vigenti in tema di agevolazioni alle imprese, per garantirne una migliore pianificazione e attuazione.

Come emerge dalla Relazione illustrativa, infatti, l’attuale quadro appare frastagliato in quasi 2.000 incentivi nazionali e regionali, non sempre tra loro coerenti: nel 2021, si sono registrati 1.982 interventi agevolativi, di cui 229 di matrice nazionale e 1.753 regionale, affidati alla gestione di 643 soggetti concedenti.

In questo contesto, il DDL detta principi per il riordino del sistema, attribuendo una delega al Governo (da attuarsi entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore) e intervenendo anche con misure di immediata applicazione.

Si tratta di un intervento di notevole importanza, più che mai necessario per delineare metodi e criteri di definizione degli incentivi, affinché gli stessi siano realmente in grado di attrarre e stimolare investimenti nuovi e innovativi e spingere il sistema produttivo verso frontiere tecnologiche più avanzate, assicurando un supporto adeguato a tutte le fasi di sviluppo di un’impresa e a specifici obiettivi, a partire da quelli legati alla transizione “verde”, alla salute e alla coesione sociale, economica e territoriale.

Da un sistema di incentivi ben congegnato, che tenga conto delle potenziali sinergie tra gli interventi e riesca a prevenire eventuali reciproci spiazzamenti o sovrapposizioni, dipende la competitività del sistema produttivo e la sua capacità di trainare l’economia e la crescita del Paese, garantendo al tempo stesso l’efficienza e l’efficacia della spesa pubblica.

In questo contesto, è senz’altro positiva la *ratio* di fondo del DDL di reimpostare il sistema degli incentivi definendo pochi strumenti - fiscali, a selezione e finanziari - e semplici, tali da poter essere adattati alle diverse e specifiche strategie, che possono evolvere e cambiare nel tempo. In tal senso, è quindi apprezzabile anche l’obiettivo di integrare gli incentivi nazionali e regionali in uno schema razionale e coerente.

Su un piano più generale, il riordino degli incentivi dovrebbe far parte di una strategia pluriennale, legata all’evoluzione della politica industriale europea e alla necessità di tenere il passo rispetto alla mole di investimenti mobilitata da USA e Cina (v. *infra*). Si tratta di un obiettivo ambizioso, la cui complessità e i rilevanti impatti sugli investimenti privati suggeriscono un ampio coinvolgimento del mondo produttivo nella fase di messa a punto.

In questo senso, il nostro auspicio è che, oltre alla condivisibile razionalizzazione, la delega consenta di focalizzare anche ulteriori obiettivi cui una revisione degli incentivi alle imprese dovrebbe tendere.

Definire la strategia e, di conseguenza, gli strumenti con cui attuarla dovrebbe costituire il presupposto per l’adozione di ogni misura agevolativa, nel contesto di un quadro organico.

Quanto al primo profilo, è opportuno individuare macro-obiettivi verso cui tendere, quali la realizzazione di un contesto più competitivo per le imprese e attrattivo nei confronti di nuovi capitali e investimenti, nonché la salvaguardia degli interessi strategici nazionali, in coerenza con gli interventi di interesse comune nell’ambito delle catene del valore prioritarie per l’industria europea.

In proposito, le politiche (nazionali ed europee) di stimolo agli investimenti dovrebbero tener conto dell'esigenza di far sì che la nostra industria possa competere, da un lato, con quella degli USA, che con il recente *Inflation Reduction Act* si sono dotati di un *budget* pari a 738 miliardi di dollari; dall'altro, con la Cina che, grazie al piano strategico "MIC - Made In China" - individua 5 principi guida, 9 obiettivi strategici e 10 settori prioritari per superare il modello industriale basato su prodotti a basso costo per puntare su quelli altamente tecnologici - mira ad assumere un ruolo di *leadership* globale verso la metà del secolo.

Quanto agli strumenti, la sistematizzazione degli ambiti e delle finalità di quelli agevolativi non può non considerare le attuali esigenze di trasformazione dei diversi settori produttivi nel contesto della transizione *green* e digitale e delle leve azionate, a tal fine, dall'UE. In linea con le recenti riflessioni a livello europeo, va esplorata la possibilità di potenziare gli strumenti disponibili e che abbiano dato prova di efficienza ed efficacia, al fine di sostenere il rafforzamento della capacità tecnologica e di sviluppo europea in ambiti strategici. In quest'ottica, tra le altre cose, un sistema efficiente di incentivi dovrebbe passare da una logica di valutazione puntuale, focalizzata sul singolo investimento e sulla spesa, a una più complessiva, che guardi agli obiettivi e ai risultati aziendali.

Infine, vi sono alcuni fattori di contesto da ponderare con attenzione.

Anzitutto, il DDL dovrà essere coordinato con quanto previsto dal disegno di legge delega di revisione del sistema tributario approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 16 marzo, nonché tener conto degli esiti dell'indagine conoscitiva, avviata dalla 6° Commissione al Senato, sugli strumenti di incentivazione fiscale (con specifico riguardo ai crediti di imposta).

La delega fiscale già prevede una revisione e razionalizzazione degli incentivi (fiscali) alle imprese, anche in coerenza con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/2523 (direttiva sull'imposta minima globale), tesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala. In questo ambito, per la determinazione del livello effettivo di imposizione in un determinato Paese, rivestiranno un ruolo fondamentale le agevolazioni fiscali; infatti, in base alla natura e alle modalità applicative di tali strumenti, questi potranno ridurre o meno il livello effettivo di imposizione, con conseguente applicazione di un'imposta aggiuntiva al fine di raggiungere il 15% effettivo. Occorrerà, pertanto, verificare la natura degli incentivi fiscali presenti nel nostro ordinamento per vagliarne la compatibilità con le nuove regole europee, modificando ove necessario determinati parametri. Inoltre, sebbene la Direttiva trovi applicazione solo per i grandi gruppi, la revisione potrebbe costituire un'occasione importante per rivisitare e "ammodernare" l'intero comparto delle agevolazioni fiscali.

Sempre in termini di contesto, occorre poi considerare che il DDL dovrà integrarsi con quanto previsto nella riforma abilitante del PNRR "*Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno*", che inserisce la rivisitazione del sistema degli incentivi nel novero delle politiche finalizzate alla coesione territoriale.

## **VALUTAZIONI DI DETTAGLIO**

### **1. Un sistema di incentivi strutturali e integrati**

#### **1.1. *Principi generali di riordino e razionalizzazione***

Entrando più nel merito, l'obiettivo del DDL è dotare il Paese di un insieme di strumenti - fiscali, a selezione, finanziari - stabile nella struttura e nel funzionamento, efficace nelle modalità operative, con tempi di attuazione rapidi (*time to grant*) e certi (nelle risorse e nei controlli), nonché finalizzati, di volta in volta, a perseguire priorità tematiche definite.

In questa direzione, i **principi generali** che dovranno regolare le politiche di incentivazione risultano ampiamente condivisibili: razionalizzare e semplificare il complesso delle norme vigenti in materia è un'esigenza prioritaria per assicurare una migliore pianificazione e attuazione delle misure.

Allo stesso modo, si condivide la necessità di garantire un **orizzonte temporale pluriennale e certo**. In questo modo, si eviterebbero i rifinanziamenti anno per anno (un esempio per tutti, i crediti di imposta Mezzogiorno e ZES), assicurando alle imprese una prospettiva di medio termine fondamentale per programmare e attuare gli investimenti. Infatti, la priorità per le imprese è poter contare su un assetto di incentivi certi e stabili nel tempo per poter programmare investimenti e sviluppare i propri progetti di innovazione, che spesso richiedono interventi complessi e una pianificazione pluriennale, con attività di ricerca e sviluppo, investimenti, acquisizione di competenze, formazione.

Occorre, quindi, un quadro di incentivi di medio-lungo termine, fondato sulla definizione degli obiettivi di sviluppo del Paese: sulla base degli obiettivi individuati, vanno costruite strategie di politica industriale con l'adozione di piani mirati, dotati di strumenti che, in modo coordinato, siano in grado di orientare le imprese verso gli obiettivi e creare le condizioni per il loro raggiungimento.

Condivisibili anche gli ulteriori principi, tra cui la **programmazione** da parte delle amministrazioni competenti e il **coordinamento** tra le diverse misure.

Al riguardo, al fine di rendere più chiare le finalità e il collegamento tra i diversi strumenti potrebbe essere utile organizzarli seguendo le diverse fasi del ciclo di vita di un'impresa (iniziale, di sviluppo, in crisi) e degli ambiti e delle finalità dell'agevolazione (es. sostegno agli investimenti produttivi, innovazione, R&S, accesso al credito), per poi declinarli su eventuali obiettivi specifici (es. digitale, ambiente, salute).

Inoltre, per gli strumenti a selezione, dovranno essere garantiti tempi rapidi nella gestione, al fine di ridurre il *time to grant* (quindi prevedere trasparenza e tempi certi per le fasi di selezione, valutazione, approvazione, contrattualizzazione, controllo rendicontazione, pagamenti, ecc.); è fondamentale, pertanto, che le amministrazioni e i soggetti che gestiscono le misure siano ben organizzati, dotati di strutture competenti e di dimensioni adeguate alla numerosità delle pratiche da gestire.

Si rileva poi l'importanza di un altro principio indicato dal DDL, ovvero quello della misurabilità **dell'impatto sulla base di valutazioni in itinere ed ex post delle principali misure relative alle politiche di incentivazione**, nonché della previsione relativa ai principi e criteri per la definizione di un Codice degli incentivi che dovrà prevedere un rafforzamento delle attività di valutazione (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*), applicabili agli interventi agevolativi di maggiore rilevanza.

Si tratta di un profilo particolarmente importante soprattutto con riferimento agli incentivi fiscali, caratterizzati da maggiore e più rapida fruibilità e rispetto ai quali, quindi, in assenza di tempestivi ed efficaci monitoraggi, si può determinare una sottostima degli stanziamenti rispetto ai concreti utilizzi (anche in assenza di modifiche normative).

Più in generale, per garantire l'efficacia di incentivi e agevolazioni è fondamentale misurarne l'effettiva capacità di attivare investimenti aggiuntivi e valutarne l'utilizzo. La valutazione d'impatto è uno strumento essenziale sia per apportare aggiustamenti *in itinere* e rimodulazioni, sia per selezionare, sin dalla prima fase di riordino, gli incentivi che realmente producono effetti e sono funzionali a colmare eventuali fallimenti di mercato, potenziandone, se del caso, la portata o, per contro, decretandone la conclusione.

Inoltre, il DDL esprime la volontà di intervenire per semplificare e rendere omogenei i criteri e le modalità operative e amministrative dei diversi interventi attraverso la definizione di un **“Codice degli incentivi”**, i cui principi e criteri direttivi specifici riguardano, tra l'altro: *i)* la definizione dei contenuti minimi dei bandi, delle direttive o dei provvedimenti; *ii)* la revisione e l'aggiornamento dei procedimenti amministrativi dedicati; *iii)* la riduzione e semplificazione degli oneri amministrativi per le imprese; *iv)* il rafforzamento, come sopra ricordato, delle attività di controllo *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*; *v)* la conformità con la disciplina degli aiuti di Stato; *vi)* la previsione di premialità per le imprese che valorizzino la quantità e qualità del lavoro femminile, il sostegno alla natalità, nonché l'occupazione dei disabili oltre gli obblighi di legge.

La previsione di un Codice può rappresentare una novità importante, se l'obiettivo è la creazione di un testo di riferimento unico che preveda linee guida chiare, in grado di ridurre la discrezionalità nell'utilizzo e nell'interpretazione applicative delle agevolazioni.

Inoltre, il DDL prevede che, al fine di garantire la digitalizzazione, la modernizzazione e la semplificazione delle procedure di concessione degli incentivi, vengano valorizzati sia il **Registro nazionale degli aiuti di Stato**, sia la piattaforma telematica **«Incentivi.gov.it»**, in linea con le disposizioni della Legge di Bilancio 2023, che ha autorizzato la spesa di 900 mila euro per la copertura dei costi di gestione e manutenzione (anche evolutiva) dei due strumenti. Al riguardo, si stabilisce che il Registro nazionale assolva all'onere pubblicitario e di trasparenza a carico delle PA previsto in relazione alla concessione e all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici. Al contempo, si semplifica l'attuale disciplina sulla trasparenza delle erogazioni pubbliche, eliminando la previsione secondo cui, nella nota integrativa del bilancio, nel sito *internet* o, in mancanza, sul portale digitale delle associazioni di categoria di appartenenza, deve essere indicata l'esistenza di aiuti oggetto di pubblicazione sul Registro. La previsione risponde all'esigenza di eliminare un'inutile duplicazione di oneri dichiarativi a carico delle imprese.

Per accelerare le procedure di concessione ed erogazione delle agevolazioni, si promuove poi la stipula, tra le amministrazioni competenti, di protocolli volti a consentire il rilascio accelerato di certificazioni e altre tipologie di documenti abilitanti. Sul punto, si prevede che, in via sperimentale, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, il MIMIT definisca con il Ministero del lavoro, l'INPS e il Ministero dell'interno, protocolli operativi per l'accelerazione delle procedure di rilascio del DURC e della documentazione antimafia. Si tratta di un punto particolarmente sensibile per le imprese, per cui è senz'altro positivo che sia stato - per il momento - quantomeno focalizzato dal DDL.

La revisione del sistema nazionale degli incentivi dovrà poi tener conto delle caratteristiche peculiari del tessuto produttivo italiano, composto in gran parte da PMI e da *startup*, proponendo ad esempio **semplificazioni amministrative** (es. *fast track*) e **premialità** (es. riserve di quote, maggiori importi concedibili, punteggio premiale) in favore delle imprese che hanno avviato meccanismi virtuosi di stabile collaborazione, mediante ad esempio i contratti di rete. Ciò anche perché la partecipazione in forma congiunta alle misure agevolative amplifica l'efficacia dell'intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo.

## **1.2. Il sistema degli incentivi a sostegno della politica industriale**

Una volta definiti gli strumenti adatti ad accompagnare la crescita del sistema produttivo lungo tutto il ciclo di vita di un'impresa, occorre attivare specifici piani di politica industriale, in rispondenza alle sfide del momento e alle priorità Paese, nei quali comporre e utilizzare i diversi strumenti.

Tale considerazione si inserisce in linea di continuità con quanto evidenziato nella Relazione illustrativa rispetto a quanto registrato nel 2021. E infatti, a fronte dell'eccezionalità del contesto che ha caratterizzato quell'anno, le misure agevolative si sono concentrate verso tre obiettivi principali: energia ed efficienza energetica (10 mld), contrasto alla pandemia (4,4 mld) e tutela dell'ambiente (4,3 mld). Superata la fase emergenziale che ha, di fatto, imposto la concentrazione di risorse sugli ambiti appena citati, è ora necessario normalizzare il metodo di individuazione degli obiettivi e di definizione delle strategie. In quest'ottica, come accennato, è fondamentale il coinvolgimento del mondo imprenditoriale: il confronto e la collaborazione sono la chiave per individuare le specifiche esigenze delle imprese e predisporre misure adeguate.

Un esempio di quanto evidenziato è il **Piano Transizione 4.0**: sono stati ben definiti l'obiettivo da raggiungere (realizzare la transizione digitale delle imprese), la strategia (puntare su investimenti, attività di R&S&I, competenze) e gli strumenti con cui attuarla (strumenti fiscali nella forma di deduzioni e crediti d'imposta). Un approccio così strutturato consente di superare la frammentarietà delle misure, che talvolta supportano attività non incardinate in un percorso organico di sviluppo e, al tempo stesso, di semplificare il sistema agevolativo. A tal fine, è indispensabile un'attività di programmazione che garantisca la coerenza tra obiettivi e strumenti.

Per permettere al Paese di affrontare con successo le sfide, attuali e future, è necessario rafforzare la capacità di partecipare da protagonista allo sviluppo e al controllo delle tecnologie e alla loro traduzione in processi, prodotti e servizi innovativi. Diventa pertanto fondamentale, nel quadro complessivo degli incentivi, garantire in modo strutturale strumenti sia fiscali sia a selezione per sostenere le attività di **Ricerca & Sviluppo** in ogni ambito tematico e focalizzate nell'ambito delle priorità nazionali.

Al fine di potenziare l'azione di R&S e la prima industrializzazione potrebbe essere utile riflettere sulla possibilità di mutuare a livello nazionale uno strumento simile agli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (Ipcei) a cui l'Italia sta partecipando con successo.

Dal punto di vista della **transizione ecologica**, va anzitutto considerato che essa rappresenta, in prospettiva, uno dei più grandi *driver* di trasformazione tecnologica dell'industria nei prossimi anni.

E ciò nella sua triplice dimensione: *i*) transizione energetica, funzionale alla decarbonizzazione e all'efficientamento energetico; *ii*) economia circolare, funzionale all'uso efficiente delle risorse naturali, attraverso la prevenzione (ecoprogettazione e utilizzo dei sottoprodotti), il riciclo e la valorizzazione energetica dei rifiuti; *iii*) disinquinamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, azioni queste che guardano ai processi, ai prodotti e alle grandi questioni ambientali (forestazione, contrasto al consumo di suolo, utilizzo delle risorse idriche, ecc.).

Al riguardo, la riflessione in merito alla riforma del sistema degli incentivi dovrebbe essere inquadrata secondo un preciso "schema di gioco".

In primo luogo, le trasformazioni necessarie al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale non sono alla portata delle sole imprese. Servono risorse pubbliche, europee e nazionali, nonché adeguati strumenti per supportare gli investimenti.

In secondo luogo, gli investimenti necessari dovranno essere di due tipologie: quelli diretti a creare, rafforzare o riconvertire le filiere che producono tecnologie per la transizione ecologica (si vedano in proposito, a titolo di esempio, le materie prime critiche di cui al CRM Act UE; le fonti energetiche rinnovabili secondo quanto previsto dal Net Zero Industrial Act UE); quelli riguardanti la domanda industriale di tali tecnologie, poiché diretti ad aumentare

la sostenibilità delle produzioni attuali (è il caso ad esempio, della decarbonizzazione e dell'efficientamento energetico dei processi industriali o della riduzione della produzione dei rifiuti attraverso le diverse azioni dell'economia circolare che riguardano anche i prodotti).

Infine, per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica, saranno necessari anche investimenti infrastrutturali pubblici, necessari a creare le condizioni di contesto per la decarbonizzazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali.

In questo contesto si inseriscono, poi, almeno due ulteriori constatazioni che rilevano ai fini del riordino del sistema degli incentivi. La prima è che gli USA e la Cina, come visto, stanno adottando politiche pubbliche per competere a livello globale sulle tecnologie chiave della transizione ecologica, con massicci interventi di sostegno all'economia. La seconda è che gli obiettivi ambientali che l'UE sta fissando, attraverso interventi regolatori, imporranno una mole di investimenti mai visti prima. Il solo pacchetto "fit for 55" per la decarbonizzazione dell'economia di almeno il 55% al 2030 richiederà, per l'Italia, uno sforzo in termini di investimenti pari a 1.120 miliardi di euro, secondo le stime di Confindustria.

Per affrontare questa sfida saranno necessari strumenti adeguati, sia automatici (es. incentivi fiscali, crediti di imposta) che negoziali (es. contratti di sviluppo), capaci di supportare le trasformazioni, sia dal lato dei produttori di soluzioni tecnologiche, sia dal lato della committenza industriale di tali soluzioni.

Alla luce di queste considerazioni, la riforma del sistema degli incentivi dovrebbe portare a un ripensamento degli strumenti attuali, per superare le rigidità che oggi li connotano e accompagnare con efficacia la transizione e trasformazione ambientale in una logica di sostenibilità del sistema produttivo italiano, senza perdere competitività e rendendola un'opportunità di sviluppo.

In particolare, si propone di valutare, tra i criteri riformatori, non più il piano di investimenti aziendale ma il progetto di riconversione e trasformazione aziendale nel suo complesso.

Passando da una logica di valutazione puntuale a una complessiva, che guardi agli obiettivi e ai risultati e non al singolo investimento. Il progetto, naturalmente, andrebbe proposto (e dunque valutato) secondo chiari e misurabili obiettivi di riduzione degli impatti, attraverso metodologie condivise (LCA - *Life Cycle Assessment* e *carbon footprint*) e certificabili da un soggetto terzo ed indipendente. Si ragionerebbe, così, secondo il principio della "neutralità tecnologica" e l'investimento andrebbe valutato e finanziato in base ai suoi obiettivi: decarbonizzazione, economia circolare, disinquinamento o uso sostenibile delle risorse naturali. In tale logica, si dovrebbe anche superare l'analisi controfattuale del singolo investimento, poiché tale criterio spesso non trova corrispondenza nel caso di investimenti particolarmente innovativi, come quelli per la transizione *green*.

Un ulteriore criterio riformatore dovrebbe poi essere basato sulle effettive esternalità ambientali evitate con l'investimento, al fine di ponderare adeguatamente e con efficacia l'intervento pubblico.

### **1.3. Strumenti fiscali e profili sanzionatori**

Inoltre, come evidenziato, nel disegno della politica industriale nel nostro Paese, hanno assunto un ruolo centrale anche gli interventi declinati con **strumenti fiscali** e da ciò è derivato il crescente ampliamento della categoria delle "spese fiscali", quali forme di erosione selettiva dei tributi, con finalità di incentivo, scelte in alternativa ad interventi di spesa in senso proprio. Gli strumenti fiscali convivono e si affiancano ad altre misure del più

variegato genere, quali trasferimenti monetari o fornitura di servizi pubblici, con cui possono avere in comune obiettivi e finalità.

Dal punto di vista operativo, nel confronto con altri strumenti, le spese fiscali hanno il vantaggio di una maggiore automaticità e flessibilità di utilizzo. Infatti, l'adozione di uno strumento fiscale, una volta delineati i criteri di accesso, consente una erogazione diretta e automatica di benefici, escludendo l'intermediazione dell'Amministrazione fiscale nella fase di erogazione e senza ricorso a *click-day* o presentazione di istanze (se non, in taluni specifici casi, per esigenze di riparto delle risorse finanziarie disponibili). Questo aspetto ha certamente riflessi anche in termini di efficacia e fruibilità delle misure, poiché i tempi di un'agevolazione tributaria sono noti e pressoché certi, in quanto legati ai momenti di dichiarazione, liquidazione del tributo, compensazione mediante F24 e non, invece, a provvedimenti amministrativi concessori di alcun tipo.

Non va negato, peraltro, che queste dinamiche di utilizzo hanno consentito, in molti casi, di far fronte, con estrema prontezza, alle difficoltà connesse alla temporanea mancanza di risorse del sistema produttivo (con le modalità sperimentate, in particolare, con le misure sovvenzionali adottate nel periodo pandemico; es. il credito di imposta locazioni).

Tuttavia, anche in un'ottica propositiva, vanno analizzate le criticità che il ricorso a strumenti fiscali può porre: *i)* in primo luogo, l'utilizzo di uno strumento fiscale per finalità ampie ed extrafiscali (di incentivo o sovvenzionali) richiede il necessario coinvolgimento di competenze, professionalità, amministrazioni diverse. Peraltro, l'agevolazione fiscale, data l'assenza di controlli *ex ante* da parte dell'amministrazione finanziaria, richiede un controllo *ex post* da parte della stessa; in questa delicata fase di verifica successiva, sarebbe opportuno individuare e mettere a sistema competenze tecniche che possano supportare le amministrazioni preposte alla gestione e al controllo dei crediti fiscali (es. nuclei di controllo e accertamento che affianchino ai verificatori fiscali esperti della materia oggetto di incentivo); *ii)* sul piano normativo, è necessario definire, con precisione e tempestività, al fianco delle modalità di utilizzo degli incentivi fiscali la cornice applicativa degli stessi, chiarendo, con regole adeguatamente istruite, attuate e monitorate e con un approccio multidisciplinare, l'ambito oggettivo, le modalità di calcolo, i profili tecnici; con riferimento all'ambito soggettivo dei beneficiari, specie in presenza di opportune misure di incentivazione in favore delle filiere e del *made in Italy*, andrebbe valorizzato l'accesso in forma congiunta agli incentivi da parte di imprese aderenti a meccanismi di collaborazione formalizzata, come i già citati contratti di rete, per garantire adeguata trasparenza ed evidenza pubblica rispetto alla destinazione e alla fruizione delle agevolazioni; *iii)* il citato confronto tra amministrazioni deve poi permanere nel tempo, guidando la fase interpretativa di una misura (i.e. adozione di circolari-quadro a firma di diverse PA) e assistendo anche la fase "patologica" del rapporto di imposta (i.e. accertamento, contenzioso).

Gli elevati tecnicismi extra-fiscali, che connotano alcune agevolazioni, rendono necessario consolidare anche forme di confronto tra contribuente e amministrazioni diverse dall'Agenzia delle Entrate, da esplicarsi mediante richieste di pareri con tempi certi di risposta o forme di certificazione preventiva. I tentativi fatti finora in questa direzione non hanno prodotto i risultati attesi, ma il nostro auspicio è che si possa e debba invertire questa tendenza. Un primo caso applicativo potrebbe essere rappresentato dal sistema di certificazione introdotto per il credito d'imposta R&S (che potrebbe essere esteso ad altre misure analoghe), a oggi ancora non operativo; al fine di permettere a tale meccanismo di riuscire davvero a garantire certezza nell'utilizzo della misura, è necessario recuperare il ritardo accumulato, adottando in tempi brevi il decreto che ne permetta l'attivazione e definire linee guida sull'applicazione della misura, che possano dirimere le incertezze interpretative incorse negli ultimi anni.

L'ampio ricorso alla leva fiscale per finalità agevolative impone, inoltre, una attenta considerazione dei profili **sanzionatori**, sul piano tributario, amministrativo e penale.

Un tema, questo, che si pone con particolare urgenza con riferimento ai crediti di imposta, laddove sarebbe auspicabile intervenire con: *i*) un innalzamento della soglia di rilevanza penale, proprio in ragione dell'ampio ruolo che i crediti di imposta hanno assunto, in particolare negli ultimi anni come strumento sovvenzionale o di promozione di specifici investimenti. Si ricorda che, sul piano penale, le indebite compensazioni di crediti di imposta assumono rilevanza se superiori a 50 mila euro su base annuale; *ii*) una migliore demarcazione, sul piano normativo, della distinzione tra crediti di imposta non spettanti e inesistenti che, in aderenza ai più recenti arresti della Corte di Cassazione (sentenze nn. 34443, 34444 e 34445 del 2021; sentenza n. 35536/2022; sentenza n. 3784/2023.), riconduca alla fattispecie dell'insistenza le sole ipotesi di indebita compensazione di crediti di imposta, sorretta da un intento fraudolento. L'esperienza maturata in questi anni con riferimento ad alcune misure automatiche (es. credito di imposta investimenti in R&S) ha dimostrato la ricorrenza di incertezze applicative dovute alla coesistenza di aspetti fiscali ed extra-fiscali nel processo di determinazione dell'agevolazione, cui non corrispondono le ben differenti finalità di frode, condivisibilmente in astratto perseguite dalle attuali norme.

## **2. Principi per il coordinamento tra incentivi statali e regionali**

Altro aspetto rilevante e positivo del DDL è il coordinamento tra le amministrazioni, in particolare tra livello statale e regionale. Senza dubbio, delineare strategie nazionali di sviluppo contribuisce a definire anche il quadro e le priorità delle politiche regionali, con il risultato di creare un sistema di incentivi coerenti, coordinati e tra loro complementari.

Al fine di prevenire la sovrapposizione degli interventi e la dispersione di risorse pubbliche, il DDL prevede che il Governo debba favorire un utilizzo delle complessive risorse disponibili (anche della politica di coesione europea), assicurando **coordinamento e sinergia tra incentivi statali e regionali**, che oggi spesso finiscono per spiazarsi reciprocamente.

In particolare, il DDL prevede che, per favorire un utilizzo sinergico delle risorse disponibili e prevenire sovrapposizioni, le nuove norme dovranno favorire la compartecipazione finanziaria delle Regioni, nonché il coordinamento e l'integrazione degli interventi regionali e individuare le condizioni e le soluzioni di raccordo affinché la programmazione regionale, compresa quella relativa ai Fondi strutturali e di investimento europei, possa tenere conto di quella nazionale.

Ciò è in linea con l'esigenza, molto sentita dalle imprese, di favorire l'utilizzo, da parte delle Regioni, di schemi di incentivo che, negli anni, hanno mostrato maggiore efficienza e sono anche particolarmente conosciuti e apprezzati dalle banche e dagli altri intermediari finanziari che veicolano gli stessi al sistema economico e produttivo, evitando di disperdere risorse. Tra i vari strumenti a cui le Regioni possono apportare risorse, si segnalano, in particolare: il Fondo di garanzia per le PMI; la Legge Nuova Sabatini; il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca-FRI, gli accordi per l'innovazione, i contratti di sviluppo. In tema di garanzie pubbliche, va peraltro ricordato che solo garanzie che beneficino della controgaranzia dello Stato assicurano la cosiddetta "ponderazione zero" ai fini di Basilea, massimizzando il supporto all'accesso al credito delle imprese.

In proposito, è da apprezzare che il DDL preveda che lo Stato e le Regioni possano stipulare specifici accordi programmatici. Ciò può consentire alle Regioni - in linea con quanto per esempio già oggi avviene, con ricadute positive sul sistema produttivo, per il Fondo di

Garanzia per le PMI – di destinare le risorse regionali a cofinanziare strumenti di livello nazionale per la loro operatività sul territorio locale.

### 3. Aiuti di Stato

Nello schema di Disegno di legge proposto si osservano generali linee di intervento verso un quadro unitario, per quanto possibile coerente e coordinato, di riordino degli incentivi su cui programmare l'azione di politica industriale. Tuttavia, appare opportuno rafforzare il riferimento al necessario controllo e coordinamento degli incentivi con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, ove contemplata.

Come già chiarito dalla relazione al Disegno di legge in esame, il processo di espansione dell'offerta di interventi agevolativi che ha caratterizzato la politica industriale degli ultimi anni è stato favorito dalle modifiche e integrazioni del quadro regolatorio in materia di aiuti di Stato, che costituiscono una quota prevalente del complesso sistema delle agevolazioni alle attività economiche e produttive.

Il citato quadro regolatorio comunitario è tuttavia caratterizzato da importanti **vincoli applicativi**, che ne limitano l'efficacia e spesso non sono adeguati all'obiettivo che si pongono. A titolo esemplificativo e non esaustivo, citiamo di seguito alcuni interventi da proporre a livello europeo, al fine di aumentare la portata degli interventi agevolativi nel nostro Paese. In particolare, occorrerebbe:

- rivedere la Comunicazione sugli aiuti di Stato sotto forma di garanzia, al fine di favorire la concessione di garanzie pubbliche alle PMI anche sopra 2,5 milioni di euro. In particolare, si dovrà scongiurare il rischio che la definizione del prezzo di mercato delle garanzie spiazzi la concessione di garanzie pubbliche;
- introdurre una definizione di *midcap* (imprese con un numero di dipendenti fino a 499), al fine di estendere loro alcuni regimi di aiuto. Le *midcap*, infatti, non sono contemplate dal Regolamento Generale di Esenzione (GBER). Da ciò ne discende che in diversi casi, e in particolare quello del Fondo di garanzia per le PMI, l'unica soluzione per le *midcap* al di fuori del Quadro Temporaneo è quella di utilizzare il Regolamento *de minimis*, i cui limiti agevolativi sono però troppo stringenti per le esigenze di tali imprese rendendo di fatto impossibile garantirne i fabbisogni;
- eliminare l'obbligo per grandi imprese già presenti nelle zone ex articolo 107.3.c del TFUE di procedere al cambiamento dell'attività produttiva per accedere agli aiuti a finalità regionale, idealmente individuando una definizione più congrua e meno restrittiva come la "diversificazione" all'interno dello stesso codice ATECO e l'aumento delle intensità massime di aiuto;
- semplificare e snellire le procedure in fase di rendicontazione dei grandi progetti di investimento.

Fermo quanto sopra, va comunque rivisto il Regolamento *de minimis* attualmente in vigore. In proposito, si ricorda che la Commissione europea ha di recente presentato una proposta di revisione del Regolamento che prevede un adeguamento del tetto degli aiuti *de minimis*, elevandolo a 275mila euro. Si tratta di una soglia ancora insufficiente; il limite dovrebbe essere alzato a 500mila euro.

Il DDL in esame dovrebbe inoltre prevedere, parallelamente a una razionalizzazione del quadro degli incentivi, un intervento sulla **governance della disciplina degli aiuti di Stato**, al fine di assicurare una migliore gestione delle agevolazioni ad essa connesse.

In questi ultimi anni, con l'adozione di due Quadri Temporanei che derogano alle regole ordinarie, da una parte, e l'espansione dell'offerta di interventi agevolativi e/o compensativi, dall'altra, è diventata sempre più pressante l'esigenza di un coordinamento continuo e costante tra le amministrazioni competenti. La sua assenza ha comportato taluni problemi di carattere interpretativo delle norme agevolative ed errori nella loro attuazione, con l'unica conseguenza - come spesso accade - dell'obbligo di restituzione degli aiuti in capo alle imprese.

Benché sia apprezzabile che tra i principi e i criteri direttivi di delega per la formazione di un Codice degli incentivi di cui all'articolo 6 venga espressamente prevista la "conformità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato" (lettera e), è quanto mai auspicabile che, nell'esercizio della delega, il Governo provveda a individuare un soggetto istituzionale responsabile del coordinamento tra le varie amministrazioni (centrali e regionali), con l'obbligo di monitoraggio della conformità delle norme agevolative rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato.

Parimenti, potrebbe essere utile prevedere l'istituzione di un ufficio dedicato alle relazioni con la Commissione europea presso ogni amministrazione titolare di interventi agevolativi; questo consentirebbe un'interlocuzione più efficiente e consolidata e, quindi, maggiore certezza nell'interpretazione delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.