



DDL Riforma incentivi

Nota di commento sulle misure di interesse

Aprile 2023

Premessa e valutazione di sintesi

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 per la concessione di agevolazioni alle imprese, con l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla piena efficacia dell’intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo. Il DDL è stato trasmesso al Senato per l’avvio dell’iter legislativo, ma non ancora assegnato alla Commissione di merito competente.

Esso intende, anzitutto, razionalizzare e semplificare il complesso delle norme vigenti in materia, al fine di garantirne una migliore pianificazione e attuazione. A tal fine, reca obiettivi, principi e criteri direttivi per il riordino del sistema degli incentivi, attribuendo una delega al Governo (da attuarsi entro 24 mesi dall’entrata in vigore del provvedimento, attraverso uno o più decreti legislativi) e intervenendo anche con misure di immediata applicazione.

In termini di contesto, 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, auspicabilmente, 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). In particolare, il DDL di riforma fiscale prevede espressamente (art. 9) la necessità di una revisione e razionalizzazione degli incentivi fiscali alle imprese, anche in coerenza con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022, 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 si innesta anche la revisione della fiscalità di vantaggio - riferita al complesso di norme finalizzate a fornire vantaggi di natura fiscale per lo svolgimento di attività economiche in particolari aree geografiche del Paese, oppure a determinati settori - nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, favorendo a tale scopo le fattispecie contemplate nel Regolamento UE n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che consentono il riconoscimento di agevolazioni fiscali alle imprese senza l’attivazione dell’iter autorizzativo della Commissione europea.

Con riferimento al contesto, occorre poi considerare che il DDL è in linea e si integra con quanto previsto nella riforma abilitante del PNRR “*Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno*”, che comprende anche le misure di incentivo destinate alle imprese meridionali e inserisce la rivisitazione del sistema degli incentivi nel novero delle politiche finalizzate alla coesione territoriale.

In termini valutativi, e su un piano generale, si ritiene che rendere il sistema di incentivi più razionale, anche evitando spiazziamenti o sovrapposizioni, sia fondamentale per rafforzare l’efficienza e l’efficacia degli interventi e, in ultima analisi, perseguire gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale.

Al contempo, si tratta di un obiettivo ambizioso, la cui complessità e i rilevanti impatti sul sostegno e l’attrattività degli investimenti privati suggeriscono un ampio coinvolgimento del mondo produttivo nella fase di messa a punto della riforma, a partire dai principi e criteri direttivi definiti nel DDL stesso.

L’auspicio è che, oltre alla razionalizzazione, il dibattito sul DDL delega consenta di focalizzare anche ulteriori macro-obiettivi, cui una revisione del sistema degli incentivi alle imprese dovrebbe tendere, tra cui la salvaguardia degli interessi strategici nazionali, in coerenza con interventi di interesse comune nell’ambito delle catene del valore prioritarie per l’industria europea.

Parimenti, la doverosa ricognizione e sistematizzazione degli ambiti e delle finalità degli strumenti agevolativi non può non considerare le esigenze di trasformazione dei diversi settori produttivi nel contesto degli obiettivi della transizione *green* e degli strumenti messi in capo, a tal fine, dall'UE. In questo senso, il meritorio processo di razionalizzazione andrebbe opportunamente esteso, identificando - almeno sul piano dei principi generali - criteri atti a garantire che gli incentivi siano adottati e ponderati considerando il costo-efficacia delle misure proposte.

Di seguito una prima analisi delle principali misure del provvedimento.

Principi guida generali per le politiche pubbliche di incentivazione

Dopo aver delineato gli obiettivi di riforma organica delle agevolazioni alle imprese, il DDL enuclea i principi generali che dovrebbero regolare le politiche di incentivazione (art. 2).

In particolare, si dà rilevanza, tra gli altri, a:

- la necessità di garantire un orizzonte temporale pluriennale e certo, definito sulla base di un'analisi quantitativa e qualitativa *ex ante*. Tale impostazione consentirebbe di evitare 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;
- la misurabilità dell'impatto economico *in itinere* ed *ex post*, elemento che consente di valutare l'efficacia degli incentivi e prendere in considerazione eventuali rimodulazioni "in corsa";
- la programmazione da parte delle amministrazioni competenti, nonché il coordinamento tra le diverse misure;
- l'intellegibilità e la trasparenza degli incentivi per le imprese; la digitalizzazione e la semplicità delle procedure;
- la coesione sociale, che è uno dei pilastri del disegno, specie con riferimento al Mezzogiorno, e la valorizzazione dell'imprenditoria femminile.

Si tratta di principi condivisibili, che mirano a dare maggiore certezza e trasparenza alle imprese che usufruiscono degli interventi.

Principi e criteri direttivi per la creazione di un sistema organico di incentivi

Definita la cornice generale, il DDL delega il Governo a adottare, entro 2 anni, uno o più decreti legislativi attraverso cui procedere alla revisione del sistema degli incentivi, mediante abrogazione e modifica delle disposizioni vigenti, nonché adozione di nuove disposizioni, nel rispetto di alcuni puntuali principi e criteri direttivi (art. 3).

Un ruolo primario è attribuito al Ministro delle imprese e del made in Italy come soggetto proponente, di concerto con una serie di altri Ministeri e con tutti quelli competenti per materia. È prevista l'acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata, nonché il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

In particolare, due sono gli obiettivi cui il Governo dovrà progressivamente tendere (art. 3):

- razionalizzare l'offerta di incentivi, individuando un insieme definito, limitato e ordinato di modelli agevolativi;

- armonizzare la disciplina generale in materia di incentivi, definendo un “Codice degli incentivi”, che contenga i principi comuni che regolano i procedimenti amministrativi e standardizzi gli strumenti tecnici per la declinazione concreta degli strumenti.

Quanto al primo obiettivo, il DDL detta specifici principi e criteri di delega, tra cui: *i)* ricognizione e sistematizzazione degli strumenti agevolativi esistenti, sulla base di criteri che tengano conto degli ambiti e delle finalità dell’agevolazione (es. sostegno agli investimenti, innovazione, R&S, facilitazione nell’accesso al credito), in rapporto, tra l’altro, alle diverse fasi del ciclo di vita delle imprese (iniziale, di sviluppo, di crisi, ecc.), al livello di complessità e della dimensione dei progetti da agevolare, agli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale con riferimento a Mezzogiorno e aree interne, alla capacità di coprire ambiti strategici quali l’efficientamento energetico, la transizione ecologica e digitale, l’innovazione tecnologica, la valorizzazione del *made in Italy*, la competitività nei mercati esteri e l’attrazione di investimenti esteri, il sostegno all’imprenditoria giovanile e femminile; della tipologia di strumento utilizzato; *ii)* concentrazione dell’offerta di incentivi per evitare sovrapposizioni e frammentazione del sostegno pubblico, tenendo conto anche del riscontro in termini di adesione da parte delle imprese; *iii)* programmazione degli interventi, da parte delle amministrazioni, per un periodo temporale congruo, così da assicurare un sostegno continuativo e pluriennale, salve eventuali esigenze emergenziali (art. 4).

L’obiettivo di razionalizzare i numerosi incentivi oggi vigenti è del tutto condivisibile. Emblematici, in proposito, quelli in materia di economia circolare, per cui sarebbe più che auspicabile un loro riordino complessivo. Tali strumenti, infatti, pur nel loro pregevole obiettivo di promuovere dinamiche di circolarità anche dal punto di vista della “convenienza” fiscale, rischiano di vedere disperse molte risorse, in ragione delle tante misure esistenti, dotate, tuttavia, di coperture finanziarie inadeguate allo scopo. Tale riordino, tra l’altro, sarebbe pienamente coerente con la Strategia Nazionale per l’economia circolare, riforma abilitante del PNRR (M2C1.1, Riforma 1.1), che sostiene un’operazione di questo tipo.

Quanto al secondo obiettivo, ovvero definire un “Codice degli incentivi”, i 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 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 (art. 6).

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» (art 7), in linea con le disposizioni della Legge di Bilancio 2023 che ha autorizzato la spesa di 900.000 euro destinati alla copertura dei costi di gestione e manutenzione (anche evolutiva) dei due strumenti. Al riguardo, si stabilisce che, a decorrere dall’entrata in vigore della legge in esame, il Registro nazionale degli aiuti di Stato assolva all’onere pubblicitario e di trasparenza a carico delle pubbliche amministrazioni 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 obbligo di pubblicazione sul Registro nazionale degli aiuti di Stato. Una previsione, questa, che risponde alla chiara 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 (art. 7). 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.

Principi per il coordinamento tra incentivi statali e regionali

Al fine di prevenire la sovrapposizione degli interventi, 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 interventi regionali, che spesso finiscono per spiazzarsi 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 dagli 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.

Lo Stato e le Regioni possono, al riguardo, stipulare specifici accordi programmatici (art. 5).

Governance e coordinamento della disciplina in materia di aiuti di Stato

Infine, si ritiene opportuno prevedere, parallelamente a una razionalizzazione del quadro degli incentivi, anche un intervento sulla *governance* di questo sistema, anzitutto al fine di assicurare una migliore gestione delle agevolazioni connesse alla disciplina degli aiuti di Stato.

Infatti, in questi ultimi (tre) anni, con l'adozione di due Quadri temporanei che derogano le 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.

Per questo motivo, sarebbe opportuna l'individuazione di un soggetto responsabile del coordinamento tra le varie amministrazioni (centrali e regionali), con l'obbligo di monitorare la conformità delle norme agevolative con la disciplina degli aiuti di Stato. Tale ruolo potrebbe essere assegnato al Dipartimento per le Politiche europee, adeguatamente rafforzato nella struttura. Parimenti, potrebbe essere utile prevedere l'istituzione di un ufficio dedicato alle relazioni con la Commissione europea presso ogni amministrazione; questo consentirebbe un'interlocuzione più efficiente e consolidata e, quindi, maggiore certezza nell'interpretazione delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.