



SCHEMA DI D.LGS RECANTE IL CODICE DEGLI INCENTIVI

Memoria

Settembre 2025



Sommario

1.	Premessa e valutazioni di carattere generale	2
2.	Valutazioni di dettaglio e proposte	4

1. Premessa e valutazioni di carattere generale

Lo schema di decreto legislativo (Schema) è adottato in attuazione della legge 27 ottobre 2023, n. 160, recante “Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche” e, in particolare, del principio e criterio direttivo che delega il Governo ad armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese, coordinandola in un testo normativo denominato «Codice degli incentivi» (di seguito, anche “Codice”).

A completare il quadro, un secondo decreto legislativo dovrà occuparsi di razionalizzare l’offerta di incentivi e individuare un insieme definito di modelli di agevolazione.

In linea generale, come evidenziato anche durante l’iter di approvazione della legge delega, Confindustria apprezza l’obiettivo di razionalizzare il complesso quadro normativo vigente in tema di agevolazioni per le imprese, al fine di garantirne una migliore pianificazione e attuazione e di assicurare la massima efficienza alla spesa pubblica, favorendo la concentrazione delle risorse sulle misure più efficaci.

In particolare, è certamente necessario delineare metodi e criteri omogenei di definizione degli incentivi, definendo pochi e semplici strumenti, tali da poter essere adattati alle diverse e specifiche strategie, che possono evolvere e cambiare nel tempo.

La previsione di un Codice degli incentivi può, quindi, rappresentare una novità importante, poiché consente di definire un testo di riferimento unico che preveda linee guida chiare, in grado di ridurre la discrezionalità nell’utilizzo e nell’interpretazione applicativa delle agevolazioni e una governance degli stessi che ne semplifichi l’utilizzo da parte delle imprese.

Accanto a ciò, ribadiamo tuttavia la necessità che il riordino degli incentivi debba far parte di una strategia pluriennale legata all’evoluzione della politica industriale europea e, in quel contesto, alla necessità di tenere il passo rispetto alla mole di investimenti mobilitata da competitor globali come USA e Cina. In tal senso, lo Schema non contiene chiari riferimenti agli obiettivi di politica industriale cui il riordino dovrebbe tendere, mentre l’auspicio di Confindustria è che l’attuazione della delega rappresenti l’occasione per definire e/o tener conto di una strategia in questa materia e, di conseguenza, degli strumenti con cui attuarla.

Entrando più nel merito dello Schema, le misure sono organizzate in cinque capi che seguono il ciclo vita dell’investimento, dalla programmazione alla valutazione dei risultati.

Si tratta di un’impostazione condivisibile e positive sono, in particolare, le previsioni che: *i)* introducono strumenti di programmazione degli incentivi da parte delle Amministrazioni competenti e di valutazione dell’attuazione dell’impatto delle agevolazioni; *ii)* in linea con un’istanza di Confindustria, prevedono una precisa distinzione tra incentivi fiscali e incentivi contributivi; *iii)* mettono a disposizione specifiche funzionalità del sistema “Incentivi Italia”, con l’obiettivo di creare un punto di accesso unitario all’offerta di incentivi di diverse amministrazioni.

Al contempo, si rilevano alcuni profili di criticità che Confindustria aveva segnalato già rispetto alle prime bozze di Schema e che auspica possano essere affrontate nell’ambito dei pareri parlamentari.

Rinviando ai paragrafi successivi per maggiori dettagli, si anticipano, di seguito, alcune questioni prioritarie.

In primo luogo, in via generale e di metodo, si era evidenziata la necessità di chiarire alcune **definizioni** e, in particolare, quelle relative ai “bandi” che rischiano di generare confusione nell’interpretazione delle singole disposizioni dello Schema.

Infatti, la definizione di “bando” rileva, tra le altre cose, per la corretta applicazione della disciplina transitoria (art. 26), secondo cui le nuove norme del Codice sarebbero applicabili solo ai bandi non ancora pubblicati alla data di sua entrata in vigore. Sul punto, resta dunque il tema di individuare in modo chiaro cosa debba intendersi per bando e, di conseguenza, quali siano le fattispecie cui continuerebbe ad applicarsi la disciplina previgente.

Ancora su un piano generale, si rileva, in linea con quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di Codice, sarebbe opportuno indicare il **termine** entro cui devono essere adottati i provvedimenti attuativi di diverse norme, così da garantire una tempestiva e compiuta definizione e operatività del nuovo quadro regolatorio.

Con riferimento a profili più specifici, lo Schema prevede **clausole automatiche di esclusione delle imprese** dall’accesso agli incentivi o di decadenza dal beneficio che, in alcuni casi, appaiono penalizzanti.

Il riferimento è anzitutto all’esclusione delle imprese che non abbiano adempiuto **all’obbligo di stipulare contratti assicurativi a copertura dei danni per eventi catastrofali**, introdotto dall’art. 1, co. 101 della legge 30 dicembre 2023, n. 213. Si tratta di una previsione che estende la disposizione contenuta al comma 102 del sopra richiamato articolo 1 della Legge 213/2023, rendendo del tutto automatico il diniego di accesso agli incentivi per le imprese in caso di mancato adempimento dell’obbligo assicurativo e ampliando l’ambito di applicazione della disposizione stessa – che fa riferimento ai soli contributi, sovvenzioni e agevolazioni finanziari – a tutte le tipologie di agevolazioni, incluse quelle fiscali e contributive. Al fine di scongiurare il rischio di penalizzare le imprese, l’ambito delle esclusioni andrebbe circoscritto e si dovrebbe prevedere un congruo periodo di entrata in funzione della previsione, anche considerando i tempi di entrata in vigore dell’obbligo assicurativo.

Infine, lo Schema prevede che, qualora l’impresa decida di **delocalizzare l’attività** o parte di essa al di fuori del territorio agevolato nell’ambito nazionale, la stessa decada dal beneficio riconosciuto. Al riguardo, pur comprendendo la *ratio* sottesa all’intervento normativo, sarebbe opportuna qualche puntuazione aggiuntiva; riteniamo, in particolare, che non debbano rientrare in questa esclusione - ove possibile e compatibile con la natura e la struttura dell’incentivo - le fattispecie in cui l’impresa delocalizzi l’attività interessata dal beneficio da un territorio agevolato a un’altra zona del territorio nazionale agevolata ai sensi della medesima disposizione. In tal caso, infatti, la meritevolezza dell’investimento interessato dall’incentivo fruito non risulterebbe inficiata dalla successiva delocalizzazione, ugualmente insistente su una zona agevolata dal medesimo strumento, per cui non si configurerebbe il presupposto per la decadenza.

Di seguito, con l'auspicio di contribuire utilmente ai lavori delle Commissioni parlamentari ai fini dell'adozione dei prescritti pareri, un'analisi delle principali questioni di interesse e, ove possibile, delle proposte di intervento correttivo.

2. Valutazioni di dettaglio e proposte

Articolo 2 (Definizioni)

Lo Schema fornisce una definizione di **“bando”**, poco chiara, onnicomprensiva di tutte le fattispecie agevolative e delle diverse modalità di erogazione.

In particolare, la norma riconduce alla definizione di bando, “i bandi, gli avvisi o gli altri provvedimenti comunque denominati adottati per l'attivazione degli incentivi”.

Si tratta di una formulazione molto ampia che, ai fini dell'applicazione delle nuove misure, assimila, quali atto fonte degli incentivi, i bandi, gli avvisi e i “provvedimenti” e, quindi, strumenti tra loro molto diversi e difficilmente assimilabili sul piano sostanziale. Soprattutto il riferimento ai provvedimenti lascerebbe intendere un richiamo ad atti normativi (es. decreti-legge), che generalmente costituiscono la base giuridica istitutiva dell'agevolazione, cui poi segue, in alcuni casi, un bando per l'attivazione dell'agevolazione.

In senso analogo, in alcuni passaggi del testo non sembra chiara neppure la distinzione tra “bando” e “incentivo”.

Al riguardo, si consideri che l'art. 6 dello Schema se, da un lato, chiarisce la distinzione tra incentivo e bando, dall'altro, prevede che l'incentivo sia “attivato” dal bando e che tale bando indichi, tra le altre cose, la base giuridica dell'incentivo. Quindi, da una lettura complessiva di tale norma sembrerebbe dedursi che la base giuridica dell'incentivo debba essere individuata in un atto (normativo) più a monte del bando e che poi quest'ultimo, dandovi attuazione, attiverrebbe l'incentivo.

Pertanto, ai fini della corretta e omogenea applicazione delle nuove norme e della disciplina transitoria prevista dallo Schema, appare necessario rivedere l'apparato definitorio rispetto alla nozione di “bando” e alla disciplina che ne consegue nelle varie disposizioni successive e di specificare che (in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123) nella definizione sono comprese sia le agevolazioni con procedimento automatico, sia quelle con procedimento valutativo e negoziale (in queste ultime rientrano, ad esempio, i contratti di sviluppo e gli accordi di innovazione) e che ci si riferisce sia ad agevolazioni con modalità di erogazione “a bando” (che implicano valutazione di merito del progetto agevolato e un termine entro cui presentare le domande), sia quelle con accesso “a sportello”, in base alle quali l'agevolazione è concessa sulla base dell'ordine cronologico delle domande.

Sarebbe opportuno precisare - rafforzando quanto già previsto dell'articolo 6 del predetto Codice - che l'esclusione dalla nozione di bando degli incentivi fiscali in forma automatica si applica anche qualora la fruizione degli stessi sia soggetta all'esecuzione di precisi adempimenti comunicativi ai fini del monitoraggio dell'utilizzo delle risorse destinate alla loro copertura. Per tali agevolazioni valgono le regole specifiche previste dall'articolo 20 del nuovo Codice.

Resta, quindi, essenziale definire a monte e in modo inequivocabile cosa debba intendersi per “bando” e, quindi, a quali fattispecie troverà applicazione il nuovo Codice. In proposito, si segnala poi la necessità di garantire che, nel passaggio dalla normativa vigente alla nuova, non vengano penalizzati i generali principi di certezza del diritto e affidamento degli operatori economici, rispetto a investimenti avviati o programmati in attuazione delle norme vigenti istitutive di strumenti agevolativi.

Articolo 4 (Programma triennale degli incentivi)

La norma introduce e disciplina un nuovo “**Programma degli incentivi**”, predisposto da ciascuna Amministrazione responsabile, per favorire la programmazione degli incentivi di propria competenza. Rispetto alla bozza precedente, è stato eliminato il riferimento alla durata triennale della programmazione e si rinvia a un decreto del MIMIT, di concerto con il MEF e previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato Regioni, la definizione del modello di Programma, delle tempistiche per la relativa adozione e delle modalità di aggiornamento.

La previsione di un programma di incentivi è condivisibile e risponde all’esigenza di monitorare periodicamente l’efficacia di incentivi e agevolazioni - e valutarne prosecuzione, orientamento o conclusione - attraverso un’accurata valutazione *ex ante* degli effetti attesi ed *ex post* sui risultati conseguiti.

La disposizione presente nella bozza precedente che stabiliva *ex lege* la durata triennale del programma era positiva in quanto assicurava una programmazione pluriennale; sul punto, l’auspicio è che il previsto decreto ministeriale confermi la stessa impostazione. Infatti, una tale programmazione risulta fondamentale per offrire ai soggetti interessati un quadro di medio-lungo periodo dell’articolazione degli interventi con obiettivi e risorse. Un aspetto imprescindibile per aumentarne l’efficacia.

Articolo 5 (Coordinamento tra politiche di incentivazione statali e regionali e rafforzamento delle funzioni di controllo in materia di aiuti di Stato)

Positiva l’istituzione, presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, del “**Tavolo permanente degli incentivi**”, come sede stabile di confronto al quale “possono essere chiamati a partecipare, in relazione agli argomenti da trattare” rappresentanti di associazioni di categoria o soggetti interessati. Al riguardo, considerando la complessità della materia e i rilevanti impatti sugli investimenti privati, si auspica un ampio e costante coinvolgimento del mondo produttivo.

Al fine di rafforzare il coordinamento tra il livello centrale e il livello regionale in materia di incentivi, nonché di programmare e monitorare tali strumenti, si auspica che il Tavolo possa coordinare le proprie attività con quelle svolte dagli altri organismi di confronto partenariale.

In particolare, in tema di incentivi si fa riferimento alla **Cabina di Regia ZES** e all’istituenda **Cabina di Regia per le strategie, le politiche, gli interventi e le iniziative dei Ministeri in materia di politiche per il Sud**. Si auspica, altresì, il coordinamento tra il Tavolo permanente degli incentivi con la **Cabina di regia per la coesione**, già sede di confronto tra lo Stato e le Regioni per la programmazione e il monitoraggio degli interventi ed iniziative a valere sulle risorse della coesione.

Merita osservare che nello Schema, rispetto alle bozze precedenti, è stata eliminata la previsione che attribuiva al Tavolo anche il compito di assicurare la conformità degli incentivi con la normativa europea in materia di aiuti di Stato. Non si comprende il motivo di questa eliminazione, che rappresenta un aspetto di particolare rilevanza, più volte richiesto da Confindustria e che necessita di un coordinamento a livello centrale. Un'espressa previsione normativa in tal senso avrebbe mostrato l'intenzione di garantire una maggiore trasparenza e certezza giuridica per le imprese beneficiarie di agevolazioni qualificate come aiuti di Stato.

Nel testo si precisa che compito del Tavolo sarà quello di favorire "la sinergia e la complementarità", ai vari livelli di governo, e favorire la convergenza verso obiettivi comuni. Sebbene tali analisi di dettaglio spetteranno ai componenti del Tavolo, riteniamo utile sin d'ora richiamare alcuni criteri e principi che dovrebbero guidare l'analisi delle possibili "sovrapposizioni" tra le diverse politiche di incentivazione.

In particolare, al fine di massimizzare le risorse pubbliche ed eliminare eventuali sprechi, occorre evitare la sovrapposizione tra gli schemi di incentivo implementati a livello nazionale e quelli regionali, prediligendo l'utilizzo di quegli schemi nazionali che, nella pratica, hanno dimostrato di funzionare (per esempio: Fondo di Garanzia per le PMI, Legge "Nuova Sabatini", FRI) e sui quali le Regioni possono convogliare risorse aggiuntive per il rafforzamento degli stessi a livello locale, senza duplicazioni e costi aggiuntivi legati alla messa in opera e gestione delle misure.

Nel caso delle garanzie su operazioni finanziarie, che transitano attraverso il sistema bancario, occorre privilegiare quelle che beneficiano della garanzia di ultima istanza dello Stato e consentono alle banche di poter usufruire della cosiddetta "ponderazione zero", in modo che le esposizioni garantite non vadano ad aggravare gli accantonamenti di capitale che le stesse banche devono effettuare a scopo prudenziale.

Inoltre, in tema di incentivi fiscali, la Commissione per le Spese Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹, nel rapporto 2023, ha avviato un confronto delle spese fiscali con i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e ha analizzato gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale.

In particolare, in termini di metodo, la Commissione ha evidenziato che tale comparazione debba essere svolta con particolare attenzione: anche qualora si accerti una sovrapposizione tra misura agevolativa e programma di spesa nelle medesime finalità perseguite, occorrerebbe procedere a ulteriori valutazioni e analisi, ponderando i due aggregati a confronto, con particolare riguardo alla diversità o meno della platea dei beneficiari, al grado di efficacia di ciascuno degli interventi, alla maggiore o minore facilità di amministrazione, al grado di automatismo di fruizione e, conseguentemente, al maggiore o minore apprezzamento da parte dei beneficiari dell'una o dell'altra misura.

¹ La Commissione, presieduta dal Prof. Mauro Marè, è stata nominata con i decreti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze del 28 aprile e del 22 giugno 2016, con l'incarico di redigere il Rapporto annuale sulle "spese fiscali" (articolo 1 del decreto legislativo n. 160 del 24 settembre 2015), nel quale sono monitorate le agevolazioni di natura fiscale.

Articolo 8 (Elementi premianti e riserve specifiche)

Lo Schema prevede tra gli **elementi premianti** ai fini dell'accesso alle agevolazioni:

- l'assunzione aggiuntiva di persone con disabilità. Si tratta di una disposizione molto critica, considerando che ci sono settori produttivi, specie nell'industria, che faticano ad assolvere anche soltanto l'obbligo di legge;
- il possesso di "idonee certificazioni" (lettere d) e e) utili a dimostrare la valorizzazione del lavoro di giovani e donne, del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura, ulteriori rispetto a quelle, già previste dallo Schema per tali misure. Tale richiamo ad altre certificazioni non meglio specificate appare troppo generico e di particolare impatto per tutte le imprese ma, in particolar modo, per le PMI. Tale previsione, infatti, darebbe luogo a una irragionevole duplicazione di oneri (si pensi, ad esempio, che l'ottenimento della certificazione di genere discende già dall'attuazione di plurimi interventi diretti ad incidere sulle politiche di assunzione, salariali e di welfare aziendale).

Inoltre, ancora con riferimento alle lettere d) ed e) sarebbe opportuno inserire il riferimento anche al welfare contrattuale.

Sul punto, sarebbe auspicabile integrare la disciplina degli elementi premianti, includendovi la fattispecie delle imprese che si avvalgono della procedura di Monitoraggio Congruità Occupazionale degli appalti (MoCOA) dell'INPS, istituita per verificare la regolarità contributiva negli appalti.

Inoltre, in linea con il parere del Consiglio di Stato reso sullo Schema, potrebbe essere opportuno prevedere delle premialità per le PMI con alto tasso di innovazione (PMI innovative e start up), in considerazione dell'alto contributo in termini di crescita che tali imprese garantiscono.

Articolo 9 (Motivi di esclusione)

La norma contempla, tra i **motivi di esclusione** che precludono l'accesso all'incentivo, in ogni caso e al di là di eventuali ulteriori previsioni del singolo bando, l'inadempimento dell'obbligo di stipula di contratti assicurativi a copertura dei danni per eventi catastrofali, introdotto dall'art. 1, co. 101 della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

In proposito, si ricorda che il comma 102 di tale articolo stabilisce che "dell'inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte delle imprese di cui al comma 101 si deve tener conto nell'assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche, anche con riferimento a quelle previste in occasione di eventi calamitosi e catastrofali".

La disposizione contenuta nello Schema amplia notevolmente tale disposizione estendendo l'ambito di applicazione della stessa a tutte le tipologie di agevolazioni: dunque, non solo quelle finanziarie, ma anche quelle fiscali e contributive. Per non penalizzare le imprese, l'ambito delle esclusioni andrebbe circoscritto.

È, inoltre, essenziale escludere la necessità di verifiche degli enti eroganti in merito alla congruità delle polizze catastrofali, che richiede competenze specialistiche oggi non disponibili e che si presterebbe al rischio di difformi interpretazioni e avrebbe comunque l'effetto di allungare i tempi di concessione.

Infine, si dovrebbe prevedere un congruo periodo di entrata in operatività della previsione contenuta nello Schema, anche considerando i tempi di entrata in vigore dell'obbligo assicurativo.

In aggiunta a quanto sopra, va considerato che, al fine di contenere i premi assicurativi, è possibile che le imprese dovranno sostenere nei prossimi anni degli investimenti finalizzati alla prevenzione dai rischi catastrofali. Tali investimenti dovrebbero poter godere di alcuni incentivi, in particolare fiscali: a tal riguardo, si auspica, in primo luogo l'introduzione di un credito di imposta per gli investimenti sostenuti dalle imprese per la protezione dai rischi catastrofali (o, in alternativa, una detrazione sul modello del c.d. sisma bonus)

Su un altro piano, con specifico riferimento, invece, alle polizze assicurative a copertura dei danni per eventi catastrofali, sarebbe opportuno prevedere l'esonero totale delle stesse dall'imposta sui premi di assicurazione (tale esenzione è oggi già prevista per le polizze contro eventi calamitosi stipulate da persone fisiche e può contribuire a contenere il costo delle polizze stesse)

Con riferimento agli altri motivi di esclusione previsti dallo Schema e in linea con il parere del Consiglio di Stato reso sullo stesso, appare opportuno intervenire per precisare alcuni motivi di esclusione.

In particolare, con riferimento alla disposizione che prevede l'esclusione in caso di condanna dei legali rappresentanti o degli amministratori dell'ente per i reati che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto o concessione (art. 9, co. 1, lettera c)), andrebbe chiarito, in linea con quanto previsto dall'analoga disciplina del Codice dei contratti pubblici (art. 94, co. 7 del DLGS n. 36/2023) che l'esclusione non viene disposta "quando il reato è stato depenalizzato oppure quando è intervenuta la riabilitazione oppure, nei casi di condanna ad una pena accessoria perpetua, quando questa è stata dichiarata estinta ai sensi dell'articolo 179, settimo comma, del codice penale, oppure quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna oppure in caso di revoca della condanna medesima".

Analogamente, sarebbe opportuno precisare, in linea con la disciplina degli appalti (art. 94, co. 6 del DLGS n. 36/2023) che l'esclusione per omesso pagamento dei contributi previdenziali (art. 9, co. 1, lettera d)) non operi qualora l'operatore economico abbia ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi pagare in modo vincolante.

Con riferimento, invece, alle osservazioni espresse dal Consiglio di Stato riguardo l'opportunità di inserire il mancato pagamento di "imposte e tasse" tra le clausole di esclusione dal Codice degli incentivi si sollevano alcune perplessità.

In primo luogo, segnaliamo come tale proposta appare ultronea per gli incentivi contributivi e fiscali a carattere automatico in quanto il nostro ordinamento giuridico già prevede come regola generale che la loro fruizione è subordinata alla prova del possesso dei requisiti di regolarità fiscale.

Diversamente per gli incentivi diversi da quelli contributivi o fiscali, l'inserimento suggerito dal Consiglio di Stato tra le clausole automatiche di esclusione, a nostro avviso, andrebbe comunque circoscritto alle sole violazioni fiscali definitivamente accertate di cui all'art. 96, comma 4 del Codice degli appalti, come individuate nel dettaglio dall'allegato II.10. Non possono essere incluse tra le clausole automatiche di esclusione le violazioni fiscali non definitivamente accertate, posto che si deve far riferimento a somme dovute a titolo di

riscossione frazionata nel corso del giudizio tributario, soggette quindi a obbligo di restituzione in caso di esito del processo a favore del contribuente. Risulterebbe particolarmente grave escludere dagli incentivi statali un'impresa per una violazione non definitivamente accertata. La stessa previsione anche nella disciplina in materia di appalti non include tali violazioni tra le cause automatiche di esclusione ma riserva alla discrezionalità della stazione appaltante la valutazione della gravità della violazione contestata e sempre nel rispetto di precisi limiti di legge (es. rapporto percentuale tra la violazione e l'importo dell'appalto).

In ogni caso, come suggerito anche per le violazioni contributive, qualora si decida per l'inserimento delle violazioni fiscali definitive tra i motivi di esclusione sarebbe necessario prevederne la disapplicazione nelle ipotesi in cui l'operatore economico ottemperi ai suoi obblighi fiscali pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare quanto dovuto.

Articolo 12 (Agevolazioni concedibili)

Appare corretta la scelta del legislatore di prevedere nei bandi futuri specifiche disposizioni in merito alle **regole di cumulo** di agevolazioni a valere su diversi incentivi per la copertura di costi diversi (anche se non si comprende la necessità di questa specifica, dal momento che le regole sul cumulo valgono solo per la copertura degli stessi costi ammissibili) e per la copertura degli stessi costi di una medesima operazione agevolabile, nel rispetto di quanto previsto dalla disciplina in materia di aiuti di Stato eventualmente applicabile, nonché di quella di riferimento per la fonte di copertura finanziaria delle agevolazioni.

Suscita perplessità, invece, la disposizione che prevede il riconoscimento delle agevolazioni esclusivamente nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dalla normativa istitutiva dell'incentivo, con comunicazione dell'eventuale esaurimento delle risorse da effettuarsi tramite avviso pubblicato dalla PA in Gazzetta Ufficiale (salvo diversa disciplina del bando).

Tale procedura, infatti, si adatta alle agevolazioni strutturate in bandi o a quelle fiscali che prevedono, fin dalla istituzione con norma primaria, un limite massimo di risorse fruibili; diverso è il caso delle misure fiscali che non prevedono tale limite o che hanno natura strutturale (es. strutturale (es. deduzione maggiorata dei costi di R&S, c.d. nuovo patent box, di cui all'art. 6 del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146).

Pertanto, sarebbe utile prevedere come eventuale l'indicazione di tale limite massimo nella norma istitutiva dell'agevolazione ed escludere espressamente gli incentivi fiscali che non prevedono un limite di risorse o che hanno natura strutturale.

Articolo 14 (Soccorso istruttorio)

Si regola l'ipotesi di integrazioni di istruttoria per richiedere ulteriori informazioni, dati o documenti rispetto a quelli presentati dal proponente ovvero precisazioni e chiarimenti in merito alla documentazione dallo stesso già prodotta. Sarebbe opportuno precisare che il termine assegnato al proponente per l'integrazione documentale debba essere "congruo".

Articolo 16 (Delocalizzazione)

La disposizione, che andrà a sostituire quelle previste dagli articoli 5 e 6 del decreto-legge n. 87/2018 e da altre norme che il provvedimento abroga, prevede la revoca automatica del beneficio riconosciuto qualora l'impresa residente o estera (il riferimento in tal caso dovrebbe intendersi solo alla stabile organizzazione costituita in Italia) decida di delocalizzare l'attività o parte di essa:

- in un'altra unità produttiva situata nel territorio nazionale, ovvero in altri Paesi UE o aderenti allo SEE, nel caso in cui ricorrano congiuntamente due condizioni:
 - gli incentivi erano diretti a una zona specifica del territorio nazionale;
 - l'operazione di delocalizzazione avviene prima di cinque anni dalla data di completamento dell'investimento;
- in un'altra unità produttiva situata in Stati non appartenenti all'UE o allo SEE se la delocalizzazione avviene prima dei cinque anni dalla data di completamento dell'investimento agevolato o, per le grandi imprese, dieci anni dalla medesima data.

Al riguardo, sarebbe utile precisare che, nella nozione di "territorio agevolato" rientrano tutte le aree oggetto di una agevolazione; pertanto, la decadenza dall'agevolazione non dovrebbe verificarsi nel caso di spostamento di un investimento da una zona agevolata ad un'altra zona agevolata ai sensi della medesima disposizione.

Nel caso di delocalizzazione al di fuori del territorio dell'Unione europea o dello SEE, è prevista anche l'applicazione di sanzioni, in conformità al principio comunitario di libertà di stabilimento, che vieta qualsiasi restrizione alla libertà delle imprese di costituire succursali in altri Stati Membri e di trasferire la propria attività in diversi Stati Membri, nell'ambito dell'intero mercato interno.

Merita osservare che nello Schema si fornisce una precisa definizione di "operazione di delocalizzazione", intesa come il trasferimento dell'attività economica specificamente incentivata - o di una sua parte - dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'incentivo o di altro soggetto che venga in controllo dello stabilimento. Al riguardo, sarebbe opportuno chiarire che l'impiego temporaneo di beni agevolati al di fuori del territorio dello Stato o della singola area agevolata (non deve trattarsi quindi di un trasferimento definitivo in un altro stabilimento produttivo), per giustificati motivi (come, ad esempio, una temporanea delocalizzazione a causa di un evento calamitoso o la realizzazione di un cantiere), non configura un'ipotesi di delocalizzazione ai sensi del citato articolo 16, a condizione che detti beni agevolabili appartengano alla struttura produttiva italiana sotto il profilo organizzativo, economico e gestionale, che siano utilizzati nell'attività ordinariamente svolta dalla stessa.

Inoltre, la norma in esame prevede che, ferma restando la disciplina speciale del singolo incentivo fiscale o contributivo, la decadenza e il divieto di accesso agli incentivi si applicano anche qualora all'esito della speciale procedura di cessazione dell'attività, di cui all'art. 1 commi 224-237 bis della legge n. 234/2021, il datore di lavoro con almeno 250 dipendenti cessi definitivamente l'attività produttiva o una parte significativa della stessa, con contestuale riduzione di personale superiore al 40% di quello impiegato mediamente nell'anno precedente in relazione all'unità produttiva oggetto della chiusura (art 16, co. 5 dello Schema). In tali casi, la decadenza comporta l'obbligo di restituzione dell'importo degli incentivi, di cui hanno beneficiato gli stabilimenti produttivi oggetto delle cessazioni o dei

ridimensionamenti di attività, percepiti nei dieci anni antecedenti la data di avvio della procedura medesima.

Al riguardo, occorre rilevare che la sanzione della restituzione dei benefici contributivi ottenuti nei dieci anni precedenti appare sproporzionata, irragionevole e decontestualizzata rispetto all'obiettivo della norma e cioè salvaguardare i livelli occupazionali in caso di delocalizzazione.

Anzitutto, non si riesce a comprendere la *ratio* di un lasso temporale così esteso, considerando anche che gli eventi che possono verificarsi durante la vita di un'impresa in un tale frangente possono essere di ampiezza e rilevanza notevole.

Inoltre, la speciale procedura di cessazione dell'attività con conseguente licenziamento di una parte di personale non presuppone necessariamente la delocalizzazione dell'attività. Infatti, le ragioni che possono condurre alla cessazione di un'attività e al conseguente licenziamento collettivo possono derivare da eventi di caso fortuito/forza maggiore, quali le calamità naturali, nonché da situazioni straordinarie esterne ed estranee alla gestione aziendale e al rischio di impresa, come quelle che alterano eccezionalmente le ordinarie dinamiche di mercato. Si pensi, ad esempio, alle tensioni geopolitiche europee e internazionali, alle guerre, alle crisi energetiche, alle politiche commerciali, tra queste ad es. quelle protezionistiche sui dazi che stanno colpendo in maniera profonda la nostra economia e, in particolare, alcuni settori industriali già messi a dura prova. Tutti questi eventi alterano in via eccezionale, imprevedibile ed imprevedibile l'andamento dei mercati nazionali e internazionali e, a cascata, determinano conseguenze molto impattanti sulle attività produttive e sull'occupazione, al punto da causare in alcuni casi la cessazione dell'attività o di parte di essa. Analogamente, di immediata percezione sono anche le conseguenze socio-occupazionali della "twin transition" (green e digital) relativamente, ad esempio, al settore automotive e indotto, che poco hanno a che fare con il fenomeno della delocalizzazione, posto che molte imprese colpite dalla crisi cessano senza possibilità di alcuna ripresa, né in Italia né altrove.

In ogni caso, si ritiene che una novità normativa di così grave portata "afflittiva" non possa, comunque, essere introdotta con lo strumento del decreto legislativo, in assenza di criteri di delega che prevedano espressamente un inasprimento della disciplina ad oggi vigente.

Infine, suscita perplessità la disposizione di cui al medesimo articolo 16 che, al comma 5, prevede che per gli incentivi che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale, i bandi debbano definire "le conseguenze applicabili, in caso di riduzione dei livelli occupazionali degli addetti all'unità produttiva o all'attività interessata dal beneficio medesimo successivamente al completamento dell'iniziativa agevolata, ovvero in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti in sede di domanda, anche in termini di riduzione del beneficio in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale, fino alla decadenza dal beneficio medesimo, fatti salvi i casi di riduzione dovuta a giustificato motivo oggettivo. La norma precisa, inoltre, che "Per «incentivi che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale» si intendono gli incentivi nei quali l'incremento o la conservazione dei livelli occupazionali sono il fine diretto e specifico, o uno dei fini diretti e specifici e nei quali il positivo riscontro dell'impatto occupazionale dell'operazione finanziata è elemento determinante ai fini dell'ammissione al beneficio".

Tali previsioni rischiano di determinare confusione e incertezza applicativa, considerato che, come noto, già la disciplina istitutiva di queste tipologie di incentivo reca specifiche

disposizioni volte a regolare l'incremento occupazionale oppure il rispetto di specifici e circoscritti divieti di licenziamento strettamente connessi alle finalità del singolo incentivo, regolando altresì le conseguenze del mancato adempimento di tali obblighi.

Pertanto, si ritiene essenziale, per evitare irragionevoli sovrapposizioni tra norma e bando e garantire certezza normativa alle imprese, lasciare alla norma primaria istitutiva dell'incentivo che prevede la valutazione dell'impatto occupazionale la disciplina di tutti i profili connessi all'incremento occupazionale, al divieto di licenziamento e al regime sanzionatorio per le ipotesi di inadempimento.

Articolo 18 (Giurisdizione esclusiva in materia di agevolazioni alle imprese)

Viene estesa la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie in materia di concessione, revoca e rideterminazione degli importi di agevolazioni alle imprese disposte ai sensi del codice, in luogo del tradizionale riparto di giurisdizione basato sulla natura (diritto soggettivo o interesse legittimo) della fattispecie compromessa.

Sono incluse tra tali controversie anche quelle relative a incentivi fiscali la cui fruizione, ai sensi dell'articolo 20, è subordinata allo svolgimento di un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario rispetto ai contenuti dell'istanza di agevolazione.

Premessa la necessità di delimitare con precisione quali siano le agevolazioni fiscali (e contributive) concesse tramite una attività istruttoria valutativa (ben diversa da una procedura di monitoraggio delle risorse finanziarie), solleva preoccupazione l'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo che potrebbe non avere competenze specifiche nel diritto tributario ovvero nel diritto del lavoro e della previdenza sociale.

A titolo esemplificativo, ricordiamo la *querelle* che si venne a creare tra i 2022 ed il 2023 per effetto di alcune sentenze di giudici ordinari in cui si sosteneva l'esistenza di un presunto divieto di compensazione delle agevolazioni tributarie con debiti contributivi, che fu sciolto solo grazie ad una norma interpretativa volta a riconfermare la disciplina in vigore dal 1997.

Riteniamo, in conformità con le linee guida della riforma della giustizia tributaria, che si debba andare verso una maggiore specializzazione e preparazione dei giudici tributari, piuttosto che delegare tali compiti alla giustizia amministrativa. Si potrebbero, inoltre, prevedere delle ipotesi di litisconsorzio necessario nel giudizio tributario, quando la misura agevolativa coinvolga altre Amministrazioni o implichi competenze tecniche specifiche.

Articolo 19 (Controlli)

La disposizione dello Schema prevede un elenco di adempimenti necessari da parte dei Soggetti competenti, prima di poter disporre l'ammissione all'agevolazione.

In particolare, in sede di accesso alle agevolazioni, è richiesta l'acquisizione della documentazione antimafia, del DURC e, in caso di aiuti di Stato, la registrazione nel Registro nazionale degli aiuti di Stato.

Ai fini dell'erogazione, è necessaria l'acquisizione del DURC, l'effettuazione delle verifiche richieste alle PA prima di provvedere al pagamento dei debiti commerciali nei confronti dei loro fornitori (ex art. 48-*bis* del DPR 29 settembre 973, n. 602), la visura Deggendorf degli aiuti illegali presso il Registro nazionale degli aiuti di Stato.

Con riferimento a tali adempimenti, non convince la scelta di subordinare la fruizione della agevolazione alla sussistenza del requisito di regolarità fiscale di cui al citato articolo 48-*bis*, sia per la ridotta soglia di applicazione (scatta in presenza di violazioni fiscali definitivamente accertate non pagati per un ammontare complessivo almeno pari a 5.000 euro), sia perché in passato i trasferimenti di somme effettuati in forza di progetti cofinanziati dalla UE o per altre finalità pubbliche sono stati esclusi da tali controlli per non compromettere il conseguimento degli obiettivi affidati alla PA (Ragioneria Generale dello Stato, circolare n. 22/2008).

Coerentemente con quanto previsto dal c.d. nuovo Codice degli appalti (DLGS n. 36/2023, cfr. in particolare, art. 94) sarebbe opportuno confermare che costituiscono violazioni fiscali definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti a impugnazione e per le quali non siano stati adottati provvedimenti di sospensione giurisdizionale o amministrativa ovvero che non siano stati oggetto di provvedimenti di rateizzazione.

In ogni caso, come previsto dal citato Codice degli appalti, dovrebbe essere prevista anche nel Codice degli incentivi la possibilità per l'impresa di sanare l'eventuale irregolarità fiscale per fruire dell'agevolazione spettante, effettuando il pagamento o impegnandosi a perfezionarlo, eventualmente utilizzando volontariamente in compensazione eventuali crediti commerciali vantati nei confronti della PA o crediti fiscali di cui l'azienda ha diritto, entro un preciso termine indicato dalla PA erogante l'agevolazione.

Articolo 20 (Regime speciale per gli incentivi fiscali e per gli incentivi contributivi)

La disposizione in commento detta una precisa distinzione degli incentivi fiscali in due categorie:

- a) incentivi fiscali per i quali è prevista un'istruttoria di tipo valutativo o, più precisamente, che prevedono, ai fini dell'ammissione alle agevolazioni, lo svolgimento di un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario rispetto ai contenuti dell'istanza di agevolazione;
- b) incentivi fiscali per i quali tale valutazione non è prevista e che, quindi, hanno carattere comunemente definito "automatico".

Dalla distinzione discende una differente disciplina applicabile al singolo incentivo fiscale.

Per gli incentivi fiscali **"da istanza"** si renderà applicabile la stessa disciplina delle agevolazioni di natura non tributaria, con la sola esclusione delle regole in materia di fruizione, controllo e recupero, aspetti per i quali resta applicabile la normativa di settore.

Tale impostazione può penalizzare la gestione del processo di accesso all'agevolazione per le imprese; a titolo esemplificativo, per gli incentivi fiscali non automatici, si applicherebbe la giurisdizione esclusiva sulle controversie da parte del giudice amministrativo, incrementando gli oneri legali del contribuente di difesa in giudizio.

Per tali ragioni, diventa fondamentale che, nel Codice, vengano identificate in modo specifico le agevolazioni fiscali subordinate a istruttorie preventive di valutazione, lasciando nella categoria residuale del comma 2 tutti gli altri incentivi fiscali "automatici".

A tale riguardo, lo Schema definisce il regime speciale per i soli incentivi erogati nella sola forma di credito d'imposta.

Con riferimento alla categoria dei crediti d'imposta “**automatici**” si prevedono, inoltre, forme di comunicazione - preventiva e successiva - degli investimenti effettuati.

Salvo quanto diversamente disposto dalla legge speciale di riferimento, la fruizione di tali crediti d'imposta è, pertanto, subordinata alla **preventiva comunicazione, al soggetto competente**, delle seguenti **informazioni**:

- i. ammontare complessivo delle agevolazioni cui il medesimo richiedente intende fruire;
- ii. presunta ripartizione negli anni della stessa fruizione;
- iii. ulteriori comunicazioni eventualmente previste dalla disciplina dell'incentivo, dopo l'avvenuto sostenimento delle spese previste.

Tali informazioni devono poi essere comunicate dal soggetto competente al Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza mensile o con altra cadenza periodica eventualmente prevista dalla disciplina di riferimento dell'incentivo. Tale comunicazione si rende, altresì, necessaria ai fini dell'assolvimento degli obblighi di monitoraggio degli oneri cui è tenuto, ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministero dell'economia e delle finanze.

Opportuno precisare, in merito, che tali forme di comunicazione dovrebbero avere una mera funzione di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie e non configurare, invece, una istruttoria preventiva di valutazione, né una condizione di avvio dell'investimento.

La relazione illustrativa, su questo aspetto, precisa che queste forme di comunicazione servono a superare un funzionamento integralmente automatico di tali incentivi, in linea con l'evoluzione che si registra nell'ordinamento. Previsioni analoghe, ad esempio, sono state introdotte per il credito di imposta Transizione 4.0 (come disciplinato dall'articolo 6 del decreto-legge 29 marzo 2024 n. 39).

A tale riguardo osserviamo come l'analisi dello stato di attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza² evidenzia come le misure per le quali si è registrata la percentuale più elevata di utilizzo delle risorse stanziare (100 per cento) sono stati principalmente i crediti d'imposta ad utilizzo automatico (Ecobonus, Sismabonus e Transizione 4.0).

Dove, invece, sono state introdotte misure fiscali con procedure di prenotazione delle risorse e richiesta di certificazioni e documentazioni preventive da parte dell'impresa istante (es. Transizione 5.0) la percentuale di utilizzo delle risorse stanziare è drasticamente ridotta (ad oggi meno del 20 per cento delle risorse stanziare sono state spese).

Proprio alla luce della recente esperienza relativa alle comunicazioni preventive e successive dei crediti di imposta R&S e Transizione 4.0 (introdotte dall'articolo 6 del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39) e del credito Transizione 5.0, appare opportuno rimarcare alcuni presidi che dovrebbero accompagnare l'adozione di tali misure:

² cfr. Nota CSC del 2/2025 sulla base dei documenti pubblici disponibili e i dati di Italia Domani e della piattaforma REGIS.

- prevedere un tavolo di confronto preventivo all'emanazione della disciplina attuativa e prassi interpretativa tra l'Amministrazione competente e le associazioni di categoria per cercare di dirimere le potenziali aree di incertezza e di criticità nell'applicazione della misura agevolativa;
- individuare l'Amministrazione competente a fornire chiarimenti sulle suddette comunicazioni e prevedere apposite procedure per il rilascio di FAQ/risposte a quesiti entro tempi prestabiliti; prevedere un rafforzamento dell'organico dell'Amministrazione competente, in deroga ai vincoli di spesa pubblica, per far fronte a tali oneri; trattandosi, in molti casi, di agevolazioni gestite da amministrazioni diverse, è molto utile ripristinare la prassi di emanare documenti interpretativi congiunti. La modulistica e le piattaforme di scambio delle comunicazioni dovrebbero essere rese disponibili e pienamente operative sin dalla approvazione della norma istitutiva dell'incentivo; eventuali ritardi rischiano, infatti, di compromettere la piena fruizione degli incentivi da parte dei contribuenti, con inattese contrazioni di liquidità;
- garantire, in ogni caso, il rispetto di quanto previsto dallo Statuto dei diritti del Contribuente per ciò che attiene al divieto per la norma tributaria di produrre effetti retroattivi e di introdurre adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore;
- l'adozione di queste forme di comunicazione, funzionali alla fruizione degli incentivi, dovrebbe esonerare il contribuente da altri oneri e adempimenti aventi la medesima funzione di monitoraggio (es. indicazione nelle fatture di acquisizione dei beni della norma agevolativa).

Merita osservare che l'articolo in commento prevede anche che l'attuazione degli incentivi fiscali, sottoforma di crediti d'imposta, sia demandata a specifici provvedimenti del soggetto competente. Nel definire i contenuti di tali provvedimenti (es. attività di monitoraggio, istruzioni operative) si specifica che restano ferme le conseguenze per l'illegittima fruizione dei crediti. A tale riguardo, appare tuttavia ridondante il riferimento alla definizione di "crediti non spettanti" e "crediti inesistenti" di cui al D.Lgs n. 74/2000.

In termini generali, vale la pena osservare che per gli incentivi fiscali automatici si profila ancora più urgente la raccomandazione (espressa anche dal Consiglio di Stato nel parere del 22 luglio 2025) di adottare entro termini certi e ragionevoli la normativa secondaria e di mettere tempestivamente a disposizione le eventuali piattaforme; ritardi in queste procedure compromettono l'affidamento del contribuente e la natura automatica delle misure.

Articolo 23 (Conoscibilità, pubblicità e trasparenza degli incentivi)

Si prevede la stipula di protocolli d'intesa tra amministrazioni responsabili e le associazioni di categoria più rappresentative a livello nazionale per la comunicazione degli interventi di propria competenza. Si tratta di iniziative che Confindustria già realizza in collaborazione con le amministrazioni ed è positivo formalizzare questa collaborazione.

Sarebbe importante prevedere, nei protocolli d'intesa, anche la creazione di canali diretti di comunicazione tra le amministrazioni e le associazioni coinvolte, attraverso l'indicazione di specifici referenti, al fine di facilitare lo scambio di informazioni e la soluzione di criticità segnalate da singole imprese alle rispettive associazioni.