



Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese

A.C. 1406

Dossier n° 53 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
16 ottobre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1406
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	10
Commissione competente :	X Attività produttive
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il 13 settembre il Senato della Repubblica ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge di iniziativa del Governo 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**".

Il giorno stesso è stato trasmesso alla Camera dei deputati. E' stato, quindi, assegnato alla Commissione X (Attività produttive) che ne ha avviato l'esame in sede referente il 27 settembre 2023. In data 11 ottobre 2023, la Commissione ha respinto tutti gli emendamenti al disegno di legge presentati.

Il disegno di legge è **collegato alla manovra di finanza pubblica**, in coerenza con le indicazioni del **Documento di Economia e Finanza**. Si ricorda inoltre, che il disegno di legge concorre all'attuazione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, laddove prevede, tra le riforme abilitanti, la "semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno" nell'ambito di un più ampio intervento di revisione complessiva del sistema degli incentivi alle imprese.

Il disegno di legge consta di **dieci articoli**.

L'articolo 1 individua l'oggetto del disegno di legge nella definizione delle disposizioni per la revisione del sistema degli incentivi, anche di natura fiscale, alle imprese, con la finalità di rimuovere gli ostacoli al pieno dispiegamento di efficacia dell'intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo mediante le politiche di incentivazione.

L'articolo 2 identifica i principi e criteri direttivi generali per la definizione di un sistema organico degli incentivi alle imprese: stabilità nel tempo e adeguatezza delle misure; misurabilità dell'impatto; programmazione; coordinamento; agevole conoscibilità delle misure; digitalizzazione, semplicità, uniformità e trasparenza delle procedure; accessibilità ai contenuti; coesione sociale, economica e territoriale; valorizzazione del contributo dell'imprenditoria femminile; strategicità per l'interesse nazionale; fruibilità, ove previsto e ricorrendone i presupposti, da parte dei professionisti.

L'articolo 3 delega il Governo ad adottare, entro, 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la definizione di un sistema organico degli incentivi alle imprese. Nell'esercizio della delega, al Governo è affidato il compito di razionalizzare l'offerta di incentivi e armonizzare la disciplina mediante la redazione di un Codice, nel rispetto dei principi generali dettati dall'articolo 2 e degli ulteriori principi e criteri direttivi definiti ai successivi articoli 4 (ai fini della razionalizzazione degli incentivi) e 6 (ai fini della formazione di un codice degli incentivi).

L'articolo 4 reca i principi e i criteri specifici ai quali il Governo è tenuto ad attenersi nell'esercizio della delega per la razionalizzazione dell'offerta di incentivi: ricognizione e sistematizzazione delle misure di incentivazione esistenti; concentrazione dell'offerta di incentivi, diretta ad evitare la sovrapposizione tra gli interventi e la frammentazione del sostegno pubblico; programmazione degli interventi di incentivazione da parte di ciascuna amministrazione competente per un congruo periodo temporale.

L'articolo 5 prevede che, al fine di favorire un utilizzo sinergico delle complessive risorse disponibili, ivi comprese quelle assegnate nell'ambito della politica di coesione europea, e di prevenire la sovrapposizione degli interventi, i decreti attuativi debbano favorire la compartecipazione finanziaria delle regioni, il coordinamento e l'integrazione con gli interventi regionali, nonché individuare le condizioni e le soluzioni di raccordo tra Stato e regioni, affinché la programmazione regionale, ivi compresa quella relativa ai Fondi strutturali e di investimento europei, possa tenere conto di quella nazionale in funzione del perseguimento della complementarità di sistemi incentivanti e della massima incentivazione complessiva. Prevede, quindi, la possibilità per lo Stato e le regioni di stipulare specifici accordi programmatici. Ai sensi del comma 2, le soluzioni di raccordo dovranno in ogni caso prevedere elementi di flessibilità per consentire a tutte le amministrazioni il rispetto dei vincoli e dei tempi di spesa previsti dalle programmazioni di livello regionale, nazionale o comunitario.

L'articolo 6 indica i principi e i criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega per armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese nell'ambito di un organico «codice degli incentivi». Si prevede che, in attuazione della delega, siano definiti i contenuti minimi dei bandi; sia aggiornata la disciplina dei procedimenti amministrativi per il riconoscimento degli incentivi; siano rafforzate le attività di valutazione *ex ante*, in *itinere* ed *ex post* sull'efficacia degli interventi; siano implementate le soluzioni tecnologiche dirette a facilitare la conoscenza dell'offerta di incentivi, la pianificazione degli interventi e le attività di valutazione; si garantisca la conformità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato; si attribuisca natura privilegiata ai crediti derivanti dalla revoca dei finanziamenti e degli incentivi e siano riconosciute premialità, ai fini del riconoscimento di incentivi, alle imprese che assumano persone con disabilità, valorizzino il lavoro femminile e giovanile e sostengano la natalità. Si prevede, infine, il coinvolgimento delle associazioni di categoria nella promozione di azioni di informazione sull'offerta di incentivi e di accompagnamento all'accesso degli stessi da parte del numero più ampio possibile di imprese.

L'articolo 7 abroga l'articolo 27, comma 3 della legge sulla concorrenza 2021, che indica in dieci mesi dall'entrata in vigore della stessa legge il termine per l'adozione di almeno uno dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 118/2022 per semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche. Resta fermo, quindi, per tutti i decreti delegati, il termine già fissato al 27 agosto 2024.

L'articolo 8 reca norme per la valorizzazione delle potenzialità del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma telematica «Incentivi.gov.it». Si prevede che il Registro nazionale degli aiuti di Stato assolverà, per gli aiuti individuali soggetti a registrazione, all'onere di pubblicità e di trasparenza a carico delle amministrazioni pubbliche previsto dalla disciplina vigente. L'articolo reca poi semplificazioni in relazione agli obblighi in capo alle imprese di dare pubblicità delle erogazioni pubbliche percepite, prevedendo che la loro registrazione nel Registro nazionale degli aiuti di Stato li esenta dall'obbligo di darne evidenza nella nota integrativa del bilancio, sul proprio sito internet o, in mancanza, sul portale digitale delle associazioni di categoria di appartenenza. Prevede, altresì, che la pubblicità legale degli interventi di incentivazione sia assicurata dalla pubblicazione nei siti internet istituzionali delle amministrazioni competenti e dalla pubblicazione delle informazioni rilevanti nella piattaforma Incentivi.gov.it. Inoltre, viene promossa la stipula di protocolli per il rilascio tempestivo delle certificazioni attestanti i requisiti per l'accesso agli incentivi e di protocolli operativi per accelerare le procedure di rilascio del documento unico di regolarità contributiva e della documentazione antimafia.

L'articolo 9 autorizza una spesa pari a 500 mila euro per il 2023 e ad 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 per lo svolgimento delle attività di studio, monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle deleghe previste dal disegno di legge, nonché per le attività di valorizzazione del Registro nazionale degli aiuti di Stato. Prevede, inoltre, coerentemente con quanto previsto dalla legge n. 196/2009, che le relazioni tecniche allegate agli schemi dei decreti attuativi diano conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. Qualora uno o più decreti legislativi dovessero determinare nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, saranno emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore delle disposizioni che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

L'articolo 10 stabilisce che le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame e nei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa siano applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, solo se non in contrasto con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica. Non è corredato, invece, dal prospetto riepilogativo degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge reca norme riconducibili alla materia della **tutela della concorrenza**, competenza esclusiva statale ai sensi dell'**articolo 117, secondo comma, let. e)**.

Sul punto, si richiama l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 14/2004. Secondo il giudice delle leggi, la tutela della concorrenza "non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

Pertanto, "l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico".

Gli incentivi alle imprese, di cui il disegno di legge prevede la revisione con decreti delegati, costituiscono dunque interventi promozionali che lo Stato può porre in essere nell'esercizio della competenza riconosciutagli dall'articolo 117, secondo comma, lettera e).

Sempre secondo la Corte Costituzionale, "appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.)".

Si osserva, al riguardo, che l'articolo 1, comma 1, nel descrivere la finalità e l'oggetto del disegno di legge, richiama il rispetto dell'articolo 117, terzo e quarto comma e che, in base all'articolo 3, comma 3, i decreti legislativi sono adottati previa **intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano.

In proposito, si ricorda che l'oggetto della delega comprende il **coordinamento tra gli incentivi statali e quelli regionali**, oltre che la revisione di incentivi statali attinenti anche a materie di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, quali la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, o di competenza regionale ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, quali la formazione professionale.

In chiusura, l'articolo 10 prevede che le disposizioni previste dal disegno di legge e quelle che saranno contenute nei decreti delegati si applicheranno nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione anche con riferimento alla [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#).

Con specifico riguardo agli **incentivi di carattere fiscale**, compresi nell'ambito della delega (art. 1, comma 1), rileva, inoltre, la materia "**sistema tributario e contabile dello Stato**", di competenza esclusiva dello Stato, anch'essa indicata all'articolo **117, comma secondo, lettera e)**.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Rilevano, nell'ambito della delega contenuta nel disegno di legge, i principi enunciati all'**articolo 41** della Costituzione, in base al quale, da un lato, l'iniziativa economica privata è libera, dall'altro, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Al terzo comma, lo stesso articolo 41 prevede che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Attribuzione di poteri normativi

Come sopra evidenziato, il disegno di legge **delega il Governo ad adottare**, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, **uno o più decreti legislativi per la definizione di un sistema organico per l'attivazione del sostegno pubblico mediante incentivi alle imprese** nelle forme più idonee ed efficaci a

far fronte agli specifici fallimenti del mercato, a stimolare la crescita negli ambiti strategici delle politiche industriali nazionali ed europee e a ottimizzare la spesa pubblica dedicata.

Nell'esercizio della delega, il Governo provvede a:

a) razionalizzare l'offerta di incentivi, individuando un insieme definito, limitato e ordinato di modelli di agevolazioni, ad esclusione delle misure di incentivazione in favore dei settori agricolo e forestale nonché della pesca e dell'acquacoltura e ferma restando l'autonomia delle regioni nell'individuazione di ulteriori modelli per l'attuazione di specifici interventi mirati nel rispetto delle diverse realtà territoriali;

b) armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese, coordinandola in un testo normativo principale, denominato «codice degli incentivi».

Detti decreti legislativi sono adottati su **proposta del Ministro delle imprese** e del *made in Italy*, **di concerto con il Ministro dell'economia** e delle finanze, **il Ministro per gli affari europei**, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, **il Ministro dell'ambiente** e della sicurezza energetica, **il Ministro per gli affari regionali** e le autonomie, **il Ministro per le riforme istituzionali** e la semplificazione normativa, **il Ministro del lavoro** e delle politiche sociali, **il Ministro degli affari esteri** e della cooperazione internazionale, **il Ministro per la famiglia**, la natalità e le pari opportunità e **il Ministro per le disabilità**, nonché **di concerto con gli altri Ministri eventualmente competenti** nelle materie oggetto dei medesimi decreti, **previa intesa** in sede di **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#). Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del **parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari**, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Con riferimento al decreto legislativo recante il **codice degli incentivi**, è acquisito altresì il **parere del Consiglio di Stato**.

Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti attuativi, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi.

In base all'**articolo 5** del disegno di legge, lo Stato e le regioni possono stipulare specifici **accordi programmatici** al fine di garantire il coordinamento tra gli incentivi alle imprese statali e quelli regionali.

L'**articolo 8, comma 4**, prevede che il **Ministero delle imprese e del *made in Italy*** definisce, **di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sentiti** l'Istituto nazionale della previdenza sociale (**INPS**), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (**INAIL**) e la Commissione nazionale paritetica per le casse edili (**CNCE**), nonché **di concerto con il Ministero dell'interno, protocolli operativi** per l'accelerazione delle procedure di rilascio, rispettivamente, del documento unico di regolarità contributiva (**DURC**) di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, e della **documentazione antimafia** di cui al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione ([decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#)), nonché per consentire alle imprese di avviare, su base volontaria, la procedura di verifica della regolarità contributiva fino a quindici giorni in anticipo rispetto alla scadenza del predetto DURC.

Cost053	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	⊗ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	⊗ CD_attProd

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.