*SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE*
*CODICE DEGLI INCENTIVI*
*(AG 294)*

*Commissioni congiunte*
*X CAMERA DEI DEPUTATI*
*(Attività produttive, commercio e turismo)*

*9ª SENATO DELLA REPUBBLICA*
*(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)*

*23 settembre 2025*

**Premessa**

Confcommercio – Imprese per l'Italia desidera ringraziare le Commissioni per l'opportunità di presentare osservazioni in merito all'atto di Governo in discussione, finalizzato a razionalizzare l'offerta di incentivi e ad armonizzare l'intera disciplina.

Stando al "Rapporto incentivi 2024" del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, al 31 dicembre 2023 in Italia risultavano attivi 2.723 interventi, di cui 348 a livello centrale e 2.375 a livello regionale.

Uno scenario così frammentato non è un fenomeno nuovo: da sempre le associazioni imprenditoriali segnalano la necessità di un approccio organico, per evitare le sovrapposizioni e semplificare quel che oggi è spesso un dedalo inestricabile di regole di dettaglio differenti, anche per misure molto simili tra di loro per obiettivi e benefici.

In questo contesto, il Codice degli incentivi costituisce un passo significativo verso un approccio sistemico, capace di semplificare l'accesso alle misure grazie a un coordinamento tra Stato e Regioni che rispetta i perimetri costituzionali delle competenze senza imporre logiche centralistiche.

L'atteggiamento positivo di Confcommercio su questa impostazione – che certamente richiederà del tempo per il processo di adattamento - deriva dall'esperienza di più soluzioni già collaudate con successo, oggi valorizzate nella riforma. E' questo il caso delle sezioni speciali del Fondo di garanzia per le PMI. Negli ultimi 10 anni diverse Regioni hanno sottoscritto, a più riprese, accordi con il MIMIT per conferire proprie risorse tese a potenziare le garanzie pubbliche del meccanismo centrale in modo mirato sui territori, su determinate categorie di imprese o di operazioni finanziarie, scelte, di volta in volta dalle singole amministrazioni co-finanziatrici. Questa sinergia, sperimentata su vasta scala, ha rafforzato lo strumento e generato importanti economie amministrative.

* * *

Lo schema di decreto legislativo affronta con approccio organico l'intero ciclo di vita delle misure agevolative, dalla programmazione all'attuazione, dai controlli alle revoche, dal monitoraggio alla valutazione.

Un tassello essenziale per la cooperazione istituzionale è la creazione, all'art. 3, del "Sistema Incentivi Italia", corredato di due efficienti proiezioni digitali già operative: il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA) e la piattaforma gestionale "Incentivi.gov".

L'art. 4 introduce strumenti indispensabili per il coordinamento istituzionale, prevedendo la redazione dei "Programmi degli incentivi" secondo modelli standardizzati che rendono facilmente conoscibili (con trasparenza) obiettivi, risorse stanziate e cronoprogrammi. Le scelte di programmazione risultano anche basate su valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, a sostegno del miglioramento dell'efficienza e, soprattutto, dell'efficacia degli interventi. Questo punto, decisivo, sarà ripreso nella parte finale di questa memoria.

Di rilievo è l'istituzione, presso il MIMIT, del Tavolo istituzionale permanente degli incentivi, che coinvolge Amministrazioni centrali e regionali con una corretta bipartizione delle riunioni tra quelle in sede politica e quelle in sede tecnica.
L'art. 5, comma 6, contempla il contributo del partenariato economico come possibile, cioè eventuale. Alla luce della funzione del Tavolo - di coordinamento, non imperativo - Confcommercio ritiene auspicabile il pieno e stabile coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative, il cui apporto anche se puramente consultivo può risultare prezioso.

L'art. 6 introduce la definizione di "bandi-tipo" che, pur consentendo adattamenti specifici, assicurano un buon livello di standardizzazione nella regolazione e, quindi, maggiore chiarezza nelle modalità applicative di dettaglio. Tale misura di standardizzazione potrebbe essere rafforzata da un ulteriore strumento: i "regimi quadro" di aiuti. Essi definirebbero - a monte - finalità e obiettivi standard, offrendo alle imprese misure più stabili, accessibili e facilmente individuabili per finalità di investimento (innovazione, sostenibilità, competitività, internazionalizzazione, ecc.), rendendo più semplice la mappatura delle opportunità offerte dalle Regioni, incoraggiando maggiormente gli investimenti interregionali.

L'articolo 8 introduce la possibilità di considerare in fase istruttoria delle premialità, che convergono su temi "social", quali a) il *rating* di legalità; b) il possesso della certificazione della parità di genere; c) l'assunzione di persone disabili in misura superiore alle soglie della legge 12 marzo 1999, n. 68; d) la valorizzazione della quantità e qualità del lavoro giovanile e del lavoro femminile; e) la valorizzazione del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura. In aggiunta Confcommercio ritiene che non si possa non richiedere l'applicazione di un CCNL che, sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, risulti essere, ai sensi dell'art. 4, di cui all'Allegato I.01, d.lgs. 36/2023, più protettivo, sia per i profili economici-retributivi che per quelli normativi.

Va benissimo, ma qui si evidenzia la crescita del fenomeno dei cosiddetti contratti collettivi pirata, cioè in *dumping* rispetto a quelli maggiormente diffusi nei diversi comparti. Si tratta di contratti che, di fatto, impongono ai lavoratori condizioni economiche e di lavoro al di sotto degli standard di riferimento. Confcommercio propone che siano identificati opportuni parametri che assicurino una premialità di base alle imprese che adottano questi contratti o altri (ove esistenti) più favorevoli per gli occupati. Questo è necessario per evitare situazioni paradossali. Ad esempio si immagini il caso di un'azienda che ottiene la certificazione di parità di genere ma, sul piano retributivo, applica condizioni peggiorative ai propri dipendenti rispetto ai loro colleghi di un'altra impresa priva di certificazioni ma che applica le (più elevate) condizioni standard stabilite dal diverso contratto collettivo.

Con riferimento all'art. 9, merita attenzione il sistema sanzionatorio connesso all'obbligo di stipula delle polizze assicurative catastrofali (comma 1, lettera f).
La norma primaria (art. 1, comma 102, legge 213/2023) prevede che dell'eventuale inadempimento di tale obbligo "*si deve tener conto nell'assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche*". Lo schema di decreto legislativo, introduce come sanzione quella massima: l'esclusione dall'accesso alle agevolazioni ("è sempre precluso").
La scelta non è condivisibile, in primo luogo in quanto amplia l'ambito oggettivo di applicazione dell'obbligo a tutte le tipologie di agevolazioni pubbliche - non solo finanziarie, ma anche fiscali e contributive - penalizzando le imprese proprio nell'accesso a quegli incentivi con i quali potrebbero paradossalmente effettuare degli investimenti nell'ambito della prevenzione dai rischi catastrofali; in secondo luogo non è condivisibile perché non tiene adeguatamente conto delle tempistiche di entrata in vigore dell'obbligo assicurativo, come definite dal decreto legge n.39 del 2025, accrescendo la complessità del sistema per le imprese specie di minori dimensioni.
Al riguardo sarebbe invece opportuno rendere meno gravoso il costo complessivo della copertura assicurativa che le imprese devono sostenere, a partire dall'esenzione totale dall'imposta sui premi di assicurazione, di cui alla legge 29 ottobre 1961 n. 1216, del 21,25%, così come già previsto per le polizze contro gli eventi calamitosi stipulati dalle persone fisiche.

L'art. 21 pone enfasi sul monitoraggio che è funzionale a rendere solide le valutazioni ex ante, in itinere ed ex post, cui fa riferimento il successivo art. 22. L'obiettivo è supportare il processo decisionale teso a migliorare progressivamente l'efficienza e, ancor di più, l'efficacia delle misure di incentivazione, ad esempio evitando che le risorse dei contribuenti siano sprecate attribuendole a imprese eccessivamente rischiose (moral hazard) o, all'opposto, cui non occorrono stimoli agli investimenti (deadweigt).

È essenziale che tale approccio trovi concreta applicazione, a partire dall'Amministrazione che l'ha codificata. L'auspicio di Confcommercio è che questo metodo trovi subito piena attuazione in riferimento al Fondo di garanzia per le PMI, riformato nel 2023 in via provvisoria con un regime prorogato fino al 2025. Prima di consolidarne definitivamente l'assetto, sarebbe opportuno condurre valutazioni approfondite sfruttando le informazioni prodotte dal robusto sistema di monitoraggio gestito da MedioCredito Centrale. Va qui ricordato che dopo la riforma del Fondo del 2023, eliminando la graduazione delle agevolazioni basata sul rischio, si è assistito a una concentrazione delle garanzie sulle operazioni riferibili ad imprese solide e molto solide, anziché su quelle - per lo più micro e piccole - meritevoli ma che buona parte del sistema bancario è poco propensa a finanziare perché richiedono valutazioni più approfondite e costose rispetto a quelle effettuate ricorrendo solo agli algoritmi alimentati dai database. Tale evoluzione incorpora il rischio di ridurre l'efficacia del Fondo come strumento di riequilibrio dei fallimenti di mercato, il che rende certamente opportuno promuovere una valutazione, indipendente e autorevole, per meglio verificare se l'attuale assetto garantisce adeguato supporto all'economia reale o se, invece, sia necessario orientarne l'azione in modo più mirato.

Insomma il “prima conoscere, poi discutere, poi deliberare” cui faceva riferimento Luigi Einaudi è un suggerimento metodologico fondamentale per evitare i rischi connessi a decisioni preanalitiche e siamo lieti che questo venga ribadito sul piano giuridico.

* * *

In conclusione, lo schema di decreto legislativo costituisce un progresso apprezzabile per il miglioramento delle regole tese al rafforzamento della qualità dei processi decisionali e delle sinergie tra le azioni condotte ai diversi livelli territoriali. L’importante è passare dall’astrazione delle norme all’adozione di condotte coerenti con tali obiettivi da parte degli attori istituzionali, in un’ottica di cooperazione e pragmatismo, con l’obiettivo di rendere le misure di *policy* sempre più rispondenti ai bisogni dell’economia reale.