Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

# CAMERA DEI DEPUTATI

*X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

*IX Commissione*

*(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)*

## Schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi (294)

Contributo

del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 30 settembre 2025*

**INDICE**


1. Premessa ..... 3
2. Elementi positivi ..... 3
3. Bando-tipo, operazioni agevolabili e spese ammissibili (art. 6 – art. 11) ..... 4
4. Criteri per gli affidamenti di attività del ciclo di vita dell'incentivo (art. 7) ..... 5
5. Elementi premianti e riserve specifiche (art. 8) ..... 5
6. Procedure e modalità di accesso (art. 13) ..... 6
7. Soccorso istruttorio (art. 14) ..... 8
8. Procedure e modalità di erogazione (art. 15) ..... 8
9. Revoche (art. 17) ..... 9
10. Controlli (art. 19) ..... 10
11. Tavolo permanente degli incentivi ..... 10
12. Conclusioni ..... 11

## 1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, "CNDCEC") desidera innanzitutto rivolgere il più vivo ringraziamento per l'opportunità offerta di formulare le proprie osservazioni e valutazioni in merito allo "Schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi" promosso da codeste ecc.me Commissioni.

La legge n. 160/2023, infatti, rappresenta un'importante opportunità per promuovere miglioramenti in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, semplificazione delle relative procedure e dei controlli sulle attività economiche.

È certamente da considerare favorevolmente la volontà di giungere a una sistematizzazione e una riorganizzazione della disciplina relativa agli incentivi alle imprese, al fine di creare un sistema organico per l'attivazione del sostegno pubblico 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.

## 2. Elementi positivi

Come categoria accogliamo con favore l'intento del governo, atteso che le imprese hanno bisogno di incentivi che prevedano percorsi amministrativi snelli, documentazione ragionevole, modalità di erogazione e gestione efficaci ed efficienti, nonché tempistiche contenute, coerenti con le necessità di investimento in un contesto economico e tecnologico sempre più dinamico e in costante cambiamento.

Altro aspetto positivo riguarda l'inclusione esplicita (art. 2, comma 1, lett. o) dei lavoratori autonomi nell'ambito delle imprese, che definisce una problematica che nella pratica era stata positivamente superata ma che necessitava, ad ogni modo, di una definitiva cristallizzazione dal punto di vista normativo.

Appare sicuramente meritevole anche l'elenco dei servizi che dovrebbero essere garantiti per la semplificazione degli incentivi, soprattutto in relazione a quanto previsto al comma 2, lett. e) (funzionalità per agevolare il controllo sui titoli di spesa, al fine del rispetto dei divieti di cumulo delle agevolazioni), come richiamato di seguito.

Altro elemento correttamente menzionato riguarda la possibilità di implementare soluzioni atte a favorire lo scambio di informazioni con altre banche dati pubbliche, che potrebbe incidere positivamente sulle tempistiche e sugli oneri connessi alla produzione documentale in capo alle imprese.

Allo stesso modo, l'attenzione a un più efficace coordinamento tra politiche di incentivazione statali e regionali previsto all'art. 5 consentirà di evitare duplicazioni e migliorare l'impatto degli incentivi stessi, allocando le risorse disponibili nella maniera più efficace.

In ultimo, la definizione di un bando-tipo prevista all'art. 6 può essere un ulteriore fattore abilitante nel perseguimento di maggiori livelli di standardizzazione, semplificazione ed efficienza nella gestione delle procedure di assegnazione e gestione degli incentivi.

### 3. Bando-tipo, operazioni agevolabili e spese ammissibili (art. 6 – art. 11)

All'interno dei bandi tipo, sarebbe opportuno specificare le spese ammissibili in maniera chiara e inequivoca. Nell'ambito di recenti misure agevolative, infatti, le imprese stanno fronteggiando attività di recupero da parte dell'Agenzia delle entrate anche piuttosto aggressive, che si basano su una definizione di tali spese non puntuali e che può dare adito a incomprensioni.

Altro elemento su cui c'è bisogno di certezza riguarda l'ammontare delle agevolazioni. In alcuni casi (si pensi, ad esempio, a quanto sta avvenendo per le agevolazioni per le Zone Economiche Speciali, in relazione alle quali ancora oggi non è stato determinato l'effettivo credito d'imposta). Incertezza e aleatorietà non giovano alle imprese e alla loro capacità di investire, che necessita di una pianificazione finanziaria sempre più accorta e accurata.

Allo stesso modo, sarebbe opportuno che lo stesso bando fornisse indicazioni specifiche in merito alla cumulabilità degli incentivi con altre forme di agevolazioni, in modo da favorire la chiarezza interpretativa e le scelte degli imprenditori (come avvenuto, ad esempio per quanto riguarda credito d'imposta ZES e a quello a valere su Transizione 5.0), come previsto all'art. 12.

In ultimo, appare utile riconoscere tra le spese ammissibili quelle relative al supporto economico-finanziario e/o all'attività di revisione della spesa, al pari di quanto avviene,

generalmente, per le spese tecniche. Tale importo potrebbe essere limitato a un ammontare fisso (come avveniva per la certificazione dei crediti d'imposta per Ricerca & sviluppo) o a una percentuale dell'investimento complessivo.

## 4. Criteri per gli affidamenti di attività del ciclo di vita dell'incentivo (art. 7)

Per ciò che concerne le attività previste nel ciclo di vita dell'incentivo, in luogo di "società" sarebbe forse più corretto fare riferimento alle "imprese", come definite all'art. 2, comma 1, lett. o). Andrebbe forse eliminato l'inciso "di gara" in relazione alle procedure di affidamento, che potrebbero essere oggetto, ad esempio, di affidamento diretto, procedura negoziata o altri strumenti previsti dalla normativa in materia di contratti pubblici. Così facendo, si lascerebbe maggiore flessibilità e possibilità di scelta alle amministrazioni responsabili degli incentivi.

## 5. Elementi premianti e riserve specifiche (art. 8)

Nell'ambito dei criteri di premialità, oltre al possesso del rating di legalità, sarebbe opportuno prevedere anche l'adozione di un modello di organizzazione e di gestione ex art. 6 del D.Lgs. 231/2001, unitamente alla nomina del relativo organismo di vigilanza, che rappresenta uno strumento molto efficace di corporate governance e prevenzione dei reati. L'implementazione di tale modello, infatti, prevede un'attività di *risk assessment* e *risk management,* nonché specifici protocolli di controllo, meccanismi di prevenzione e procedure di *whistleblowing* che garantiscono comportamenti etici, la corretta gestione dei processi operativi e l'adeguato utilizzo delle risorse finanziarie.

La norma e le relative sanzioni, tra l'altro, sono menzionate all'art. 9, comma 1, lett. b) dello schema di decreto, tra i motivi di esclusione.

La disposizione riconosce come elemento premiale la certificazione della parità di genere alle imprese che ne siano in possesso alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione dell'istanza. La norma, così formulata, esclude tutte le imprese che hanno comunque ottenuto la certificazione in oggetto, ma in un momento successivo al 31 dicembre e comunque prima della presentazione della domanda agevolativa. Si determina, pertanto,

un'irragionevole penalizzazione a carico delle imprese virtuose che hanno conseguito la certificazione in corso d'anno.

Si potrebbe prevedere che la certificazione di parità di genere sia considerata valida come elemento premiale se ottenuta ed efficace alla data di presentazione della domanda agevolativa, indipendentemente dal momento dell'anno in cui sia stata conseguita sostituendo all'art. 8, comma 1, lett. b), le parole: "*alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione dell'istanza*" con: "***alla data di presentazione della domanda agevolativa***".

Così facendo si coinvolgono le imprese che hanno ottenuto la certificazione di parità di genere nel corso dell'anno, purché la stessa sia valida alla data di presentazione della domanda, garantisce maggiore equità e coerenza con l'obiettivo della misura, che è quello di incentivare e premiare comportamenti virtuosi senza introdurre vincoli temporali ingiustificati.

## 6. Procedure e modalità di accesso (art. 13)

Per quanto riguarda le modalità di accesso, corre l'obbligo di suggerire l'utilizzo dello SPID dell'amministratore solo come una delle alternative, in quanto rischia di generare rallentamenti causa indisponibilità, impegni, ecc. In molti casi la registrazione alla piattaforma di riferimento era possibile attraverso la scelta di credenziali che il personale dell'impresa può utilizzare in maniera più rapida e flessibile, o attraverso delega a un professionista. Si potrebbe ipotizzare l'utilizzo dello SPID anche solo in fase di primo accesso per la creazione delle succitate credenziali.

Al fine della presentazione della domanda, inoltre, è sempre necessario produrre alcune dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN - relative al possesso dei requisiti, alla conformità degli atti, ecc.), che potrebbero essere eliminati o attraverso dei "flag" in piattaforma o tramite un'autocertificazione complessiva (un po' come avviene nella compilazione del DGUE selezionando l'"alfa"), magari sottoscritta da un professionista abilitato, con validità di attestazione.

Per ciò che concerne alcuni incentivi, ad esempio, per la richiesta SAL, erano previste oltre 10 DSAN, alcune delle quali dovevano essere compilate non solo dall'impresa beneficiaria ma

anche dai suoi fornitori, rendendo la procedura farraginosa e dispendiosa in termini di tempi ed energie per le imprese.

Per ciò che concerne gli incentivi per i quali il criterio di istruttoria seguito è anche l'ordine cronologico di presentazione delle istanze (art. 13, comma 2, lett. a), andrebbe previsto che tutte le domande presentate nello stesso giorno si considerino come presentate nello stesso momento e, in caso di insufficienza delle risorse, si applichi un secondo criterio selettivo tra quelli già previsti nello stesso articolo (es. priorità, graduatorie, punteggi).

La modifica eviterebbe distorsioni legate a differenze di secondi o minuti nell'invio delle domande e assicurerebbe maggiore equità nella distribuzione delle risorse, come già avvenuto per alcune misure, recependo le criticità già segnalate dal CNDCEC.

L'Art. 13 comma 4 disciplina le procedure di accesso alle agevolazioni, prevedendo che la compilazione guidata e l'accoglienza delle istanze avvengano tramite piattaforme digitali o attraverso il sistema Incentivi Italia, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti, acquisire la documentazione e automatizzare i controlli.

Per quanto riguarda la compilazione delle domande e l'invio delle istanze, sarebbe opportuno prevedere che le due fasi abbiano date distinte. In questo modo si evitano i problemi già riscontrati in alcuni bandi, nei quali la finestra temporale ristretta per compilazione e invio contestuale ha determinato:

- intasamenti della rete e blocchi delle piattaforme;
- difficoltà nella compilazione a causa dei tempi troppo serrati;
- la formazione in alcuni bandi della cosiddetta "coda virtuale", con accessi congestionati e imprese costrette ad attese eccessive.

Separare la fase di compilazione (aperta per un periodo congruo, ad esempio alcuni giorni o settimane) da quella di invio (con un termine successivo e prestabilito) consentirebbe di evitare le criticità già riscontrate in precedenti bandi, caratterizzati da rallentamenti delle piattaforme e code virtuali. La misura assicura maggiore equità nell'accesso, permettendo alle imprese e ai professionisti di predisporre con più accuratezza la documentazione e di ridurre i rischi di esclusione dovuti a problemi tecnici.

## 7. Soccorso istruttorio (art. 14)

La norma non prevede un termine minimo, lasciando la definizione alla discrezionalità dei bandi. Questo può creare rigidità e tempi troppo ristretti, soprattutto considerando la complessità documentale delle pratiche.

Per garantire un equilibrio tra esigenze istruttorie e tempi tecnici di risposta, si potrebbe introdurre un termine minimo non inferiore a 15 giorni lavorativi, con la possibilità per l'amministrazione di fissare termini più lunghi in relazione alla natura della documentazione richiesta, e la facoltà per il proponente di chiedere un'ulteriore proroga motivata in caso di giustificati impedimenti.

All'art. 14, comma 1, dopo le parole "*assegnando un termine per la loro presentazione*", si potrebbe aggiungere il seguente periodo:

"*Il termine non può essere inferiore ad almeno quindici giorni lavorativi, salvo la possibilità di proroga in presenza di motivate esigenze rappresentate dal proponente*".

## 8. Procedure e modalità di erogazione (art. 15)

Appare opportuno prevedere altresì una modalità di erogazione degli incentivi (soprattutto per quelli a fondo perduto e ai finanziamenti agevolati) sulla base di fatture non quietanzate senza necessità di produrre garanzie fideiussorie o assicurative. Già in passato, tale modalità è stata sperimentata con successo (ad esempio, bando MISE "Macchinari innovativi", "Investimenti sostenibili 4.0", ecc.), attraverso l'accensione di un conto corrente vincolato su cui far transitare le risorse, previa stipula di apposita convenzione tra Ministero e istituti di credito.

Per quanto riguarda la rendicontazione, inoltre, per semplificare gli oneri documentali, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di una certificazione delle spese da parte di un commercialista/revisore (come avvenuto, ad esempio, nell'ambito del credito d'imposta ZES Unica), che consentirebbe certamente di snellire le procedure e alleggerire il lavoro del soggetto gestore della misura, anche nella successiva fase di controllo.

## 9. Revoche (art. 17)

Sul punto, si suggerisce una maggiore flessibilità in relazione a eventuali modifiche all'investimento, soprattutto per quanto riguarda i contributi in conto investimento. Molto spesso, infatti, il procedimento di valutazione impiega diversi mesi, nel corso dei quali possono intervenire modifiche nelle tecnologie, nelle tipologie di macchinari, nei processi produttivi e così via. Di conseguenza, fatti salvi gli obiettivi complessivi del programma di investimento, variazioni relative ai singoli beni dovrebbero essere accolte in maniera rapida e senza eccessivi aggravi in termini documentali. In passato, nell'ambito di numerose procedure, la concessione degli incentivi è stata o revocata o ritardata in maniera sostanziale, creando pregiudizi alle imprese, per cui il fattore cronologico risulta spesso decisivo.

In aggiunta a quanto sopra riportato si rileva altresì come l'art. 17 disciplini i casi di revoca delle agevolazioni, prevedendo che possano essere disposte in caso di irregolarità nella gestione della misura, senza distinguere tra errori formali e sostanziali. Sul punto si fa presente come, nell'ambito di alcune procedure (ad esempio quella relativa al credito d'imposta ZES) si è riscontrato che:

- in fase di comunicazioni integrative, la presenza anche di un **solo errore formale di riporto del codice univoco** può determinare il rigetto dell'intera comunicazione;
- l'individuazione di tali errori è spesso di difficile comprensione per i beneficiari;
- in presenza di più errori, la ricevuta di scarto segnala solo il primo, costringendo l'impresa a ripetuti tentativi e con il rischio concreto di **esclusione definitiva per un mero errore materiale**, talvolta relativo a una fattura di importo irrisorio rispetto all'investimento complessivo.

Questa rigidità evidenzia la necessità di **contemperare i controlli formali automatizzati con la natura dell'errore** e con l'impatto effettivo sull'investimento. Tale approccio, oltre a valere per le ZES, dovrebbe essere esteso a tutte le procedure in cui si adotteranno controlli automatizzati sui bandi, per evitare esclusioni sproporzionate e contrarie ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

All'art. 17, dopo il comma 2, potrebbe essere aggiunto il seguente comma:

*"2-bis. Nei casi di errori meramente formali o materiali, anche rilevati da sistemi di controllo automatizzati, che non incidono sulla sostanza dell'investimento o sull'ammissibilità della spesa, non si procede alla revoca dell'agevolazione né al rigetto integrale della comunicazione. In tali casi il soggetto beneficiario è invitato a fornire le necessarie correzioni entro un termine congruo, ferma restando la validità della domanda e delle spese già ammesse".*

## 10. Controlli (art. 19)

Numerose verifiche (sia ispezioni fisiche che controlli relativi ad alcuni documenti contabili quali libro cespiti, libro giornale, registri IVA, ecc.), potrebbero essere sostituite da una dichiarazione attestata da un commercialista/revisore sulla conformità dei documenti e sulla veridicità dei dati richiesti.

Tale certificazione consentirebbe una forte riduzione delle tempistiche di erogazione, una maggiore snellezza dei procedimenti e un risparmio – anche in termini di costi – per il soggetto gestore delle misure.

Per quanto riguarda la produzione di DURC, DURF, verifiche antimafia, ecc., si auspica l'acquisizione di ufficio di tutti gli elementi necessari, al fine di creare un meccanismo più celere che possa riguardare direttamente gli enti preposti. In molti casi, infatti, soprattutto i controlli antimafia sono espletati in un lasso di tempo anche di mesi, che pregiudica l'efficienza delle procedure in oggetto.

## 11. Tavolo permanente degli incentivi

Nell'ambito del tavolo permanente degli incentivi di cui all'art. 5, la composizione è limitata ai Ministeri competenti e alle Regioni/Province autonome. Essendo prevista la possibilità di invitare "associazioni di categoria o soggetti interessati ovvero esperti" (art. 5, comma 6), appare opportuno coinvolgere anche i principali attori dello sviluppo, vale a dire rappresentanze delle imprese e delle principali associazioni professionali impegnate nell'ambito del supporto alle aziende nella gestione delle agevolazioni.

Tali soggetti, infatti, impegnati sul campo nei processi di investimento e sviluppo imprenditoriale potrebbero fornire spunti utili ai *policy makers* per elaborare al meglio gli incentivi e le relative procedure.

Coinvolgere il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili come componente stabile del Tavolo permanente garantirebbe un apporto tecnico-professionale costante nella definizione e nel monitoraggio delle politiche di incentivazione, con benefici in termini di efficacia, trasparenza ed efficienza.

Tale previsione assicurerebbe la coerenza dei provvedimenti con le esigenze degli operatori professionali che quotidianamente supportano le imprese nei processi di investimento e sviluppo.

## 12. Conclusioni

In conclusione, accogliamo in maniera favorevole il tentativo di sistematizzare le procedure di accesso, gestione ed erogazione degli incentivi alle imprese, pur ritenendo che ci siano margini di miglioramento su alcuni profili, al fine di rendere tali procedure più efficaci ed efficienti.

Ringraziamo per la possibilità di esprimere le considerazioni della categoria che più di tutte è vicina alle imprese e le supporta, dalla fase di start up a quella di successiva crescita, offrendo un contributo decisivo in fase di pianificazione finanziaria e realizzazione degli investimenti.

Da questo punto di vista, auspichiamo il recupero di un clima di collaborazione tra i diversi attori che intervengono nella gestione degli incentivi, che vedono il commercialista sicuramente tra i protagonisti. Tale figura, infatti, è stata spesso oggetto di marginalizzazione da parte di alcune istituzioni, che hanno erroneamente interpretato il nostro intervento a favore dei proponenti come quello di mero “mediatore”. In realtà, il commercialista rappresenta un supporto a 360 gradi per i richiedenti, che riguarda tutti gli aspetti connessi all’avvio dell’impresa (dalla scelta della location alla forma societaria, dalla consulenza fiscale e quella finanziaria) e non solo l’elaborazione per la pratica, che pure necessita di un forte sostegno professionale che consenta di tradurre l’idea imprenditoriale in un vero e proprio business plan, in cui definire al meglio l’analisi di mercato, i driver del vantaggio competitivo, le proiezioni economiche e le previsioni finanziarie. Tale fattispecie va valutata anche in

relazione ai colloqui, durante i quali spesso i proponenti non riescono a sviscerare con padronanza alcuni aspetti (quali l'analisi competitiva, i driver di costi e ricavi, la verifica dei margini e così via).

Si tenga in considerazione, infatti, che in molti casi i proponenti non hanno le necessarie conoscenze sugli elementi appena citati e, di conseguenza, sarebbe opportuno poter avere un'interfaccia diretta tra il consulente e il soggetto gestore, anche consentendo – come sottolineato in precedenza – l'accesso alla piattaforma con apposite credenziali, in aggiunta allo SPID o alla firma digitale del richiedente, al fine di snellire il processo di compilazione dei format e l'upload dei documenti.

Pur riconoscendo l'importanza dell'azione di sostegno svolta in alcuni casi dagli enti accreditati, è indubbio chi sceglie di proporre un progetto per partecipare a una qualsiasi misura incentivante, nella maggior parte dei casi lo fa con il supporto del commercialista, sia nella fase di presentazione della business idea che nella successiva fase di erogazione e rendicontazione della spesa. Le ragioni di tale dinamica sono da rinvenirsi sia nelle competenze possedute da tale professionista, sia nel rapporto di conoscenza e fiducia che si crea tra il proponente e il consulente, che rappresentano un valore aggiunto di tipo "sistemico".

Il commercialista, infatti, nella maggior parte dei casi effettua una verifica preliminare anche sui requisiti soggettivi dei richiedenti, al fine di attuare una prima scrematura delle domande da presentare. Inoltre, il supporto di una figura professionale dotata delle necessarie competenze consente certamente di migliorare la qualità delle proposte nella fase iniziale e di rendere più snelle ed efficaci le fasi di erogazione, rendicontazione e controllo. Tale intervento, in definitiva, garantisce altresì una maggiore efficienza complessiva nella gestione delle misure agevolative e un minore dispendio di risorse per il soggetto gestore.