



**XIX Legislatura**

**Senato della Repubblica**

**9<sup>a</sup> Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura e  
produzione agroalimentare)**

**Camera dei deputati**

**X Commissione (Attività produttive)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dello "Schema di decreto  
legislativo recante revisione del sistema degli incentivi"**

**(A.G. 394)**

**28 aprile 2026**

*Illustri Presidenti, onorevoli Commissari,*

Confartigianato, CNA e Casartigiani ringraziano la Commissione Industria del Senato e la Commissione Attività produttive della Camera per l'invito in audizione sullo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema degli incentivi e il coinvolgimento su un tema ritenuto fondamentale per le imprese, per lo sviluppo economico e la crescita dell'intero Paese.

Le scriventi Organizzazioni hanno atteso con fiducia l'emanazione dello schema di decreto legislativo in attuazione della legge 27 ottobre 2023, n. 160. La "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" rappresenta, infatti, una chiara opportunità di dibattito e riflessione sia interna alle organizzazioni sia nei confronti degli *stakeholders* esterni.

Como noto, dopo la pandemia abbiamo assistito a una vera e propria *escalation* del numero delle misure presenti con una frammentazione che ha reso complessa la piena e corretta implementazione degli strumenti e con una efficacia non sempre di agevole comprensione per i destinatari finali.

Una valida occasione di approfondimento sulla materia è rappresentata dalla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT).

Questa relazione è prevista dall'art. 1 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (e successive integrazioni, come il d.lgs. 123/98), e rappresenta un documento annuale di monitoraggio e censimento degli incentivi pubblici nazionali e regionali a favore delle imprese.

L'ultima edizione di settembre 2025 ha sviluppato una ricognizione che rileva 2.374 interventi agevolativi attivi nel 2024, di cui 300 riconducibili alle amministrazioni centrali e 2.074 alle regionali. Il perimetro degli interventi oggetto di approfondimento comprende gli interventi gestiti dall'Agenzia delle Entrate (101) e gli interventi in forma di garanzia (62) che per la loro natura operativa peculiare sono oggetto di una sezione dedicata, separata dagli interventi agevolativi ordinari.

L'estrema articolazione ed eterogeneità del sistema agevolativo ha rafforzato l'esigenza del legislatore di procedere a una razionalizzazione e semplificazione della materia. La legge n. 160/2023 delega, infatti, il Governo a adottare, entro il 30 novembre 2025, uno o più decreti legislativi per creare un sistema organico degli incentivi con l'obiettivo di razionalizzare l'offerta e armonizzare la disciplina tramite la redazione di un codice organico.

Va da sé che la razionalizzazione e la concentrazione degli interventi rappresentano il vero motore di tutte le politiche in materia di incentivi pubblici e sono alla base dell'iniziativa parlamentare e governativa che è oggetto del presente documento.

La stessa iniziativa va, pertanto, ritenuta condivisibile nei suoi fondamenti anche per garantire il passaggio graduale verso una fase di riequilibrio con il progressivo superamento delle misure emergenziali predisposte dopo la pandemia e il ritorno a un assetto più ordinario del sistema agevolativo che appare più coerente e sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Questa proliferazione è stata, inoltre, accentuata dal PNRR e dalle L. di Bilancio 2025 e 2026 che ha portato a oltre 20 gli incentivi attivi solo nel MIMIT, con una complicazione normativa e procedurale anche per via del rispetto di vincoli europei.

Basti pensare alle difficoltà di esplicitare in maniera efficace i criteri di cumulo regolati da meccanismi di nettizzazione (circolari MEF 33/2021 e successive FAQ), oppure ai nodi procedurali come le comunicazioni al GSE secondo criteri e scadenze rigide.

Il risultato per le PMI è stato quello di un'efficacia complessiva ridotta, con tassi di accesso agli incentivi fermi intorno al 20-30% dei potenziali beneficiari, come rilevato nelle analisi della Banca d'Italia (es. rapporti sul PNRR 2024-2025), a causa di requisiti sempre più stratificati, cumuli complessi da calcolare (nettizzazione su residui) e risorse spesso esaurite prematuramente senza comunicazioni tempestive.

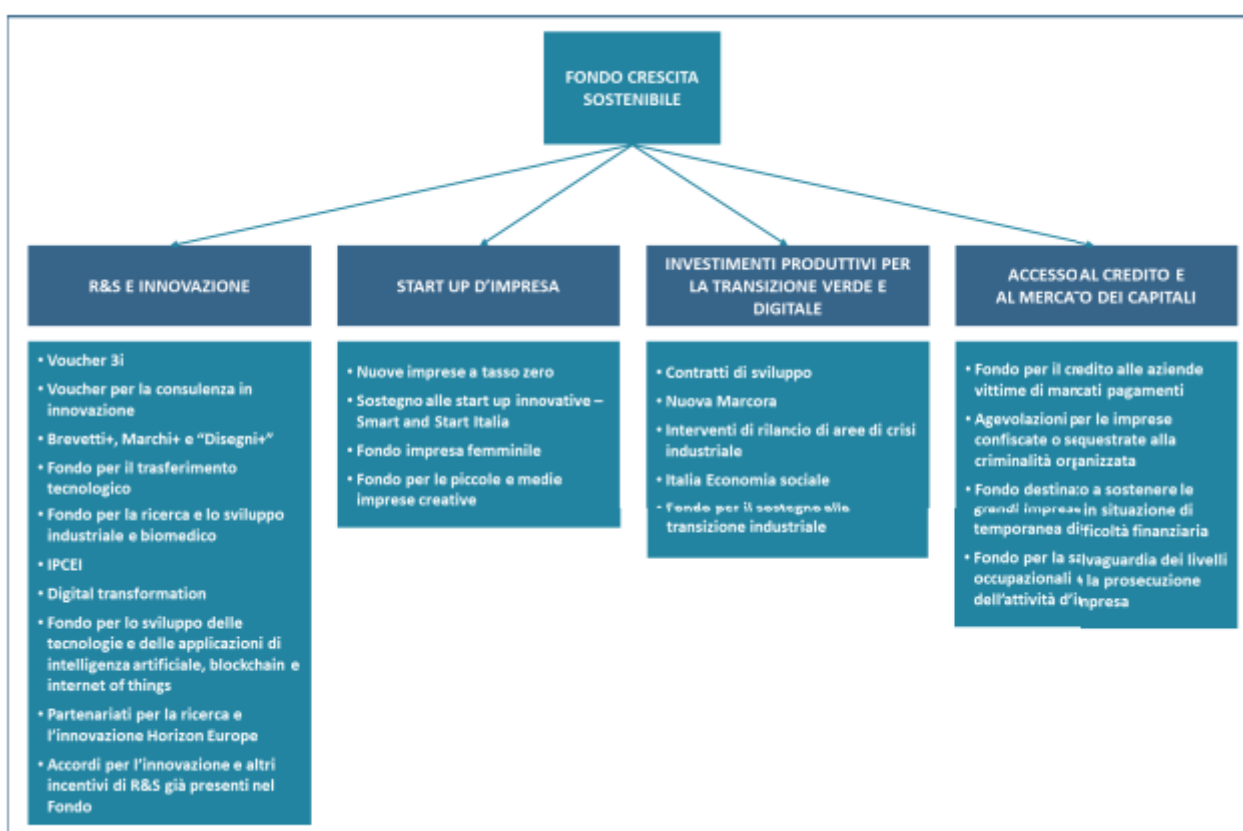
Nel frattempo, inoltre, il decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184 ha introdotto il "Codice degli incentivi", una riforma organica del sistema delle agevolazioni alle imprese in Italia, pubblicato in G.U. il 10 dicembre 2025 ed entrato in vigore dal 1° gennaio 2026 con i seguenti fondamentali obiettivi:

- semplificare l'accesso alle imprese (specialmente PMI)
- uniformare le procedure di richiesta, erogazione e controllo
- digitalizzare l'intero ciclo di vita dell'incentivo.

Il Codice definisce, a tale scopo, principi generali, soggetti beneficiari (incluse PMI e professionisti equiparati), strumenti (contributi, finanziamenti agevolati, garanzie) e introduce il principio del "Programma degli incentivi" pluriennale per ogni amministrazione centrale e un Tavolo permanente presso il MIMIT per evitare sovrapposizioni e per coordinare Stato, Regioni e fondi UE.

Risulta, in particolare, condivisibile l'impianto proposto nelle tabelle indicate di seguito, elaborate a cura del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT), che prevedono 4 sostanziali pilastri e la loro declinazione con varie sotto-misure come previsto nell'art. 3 e seguenti dello schema in oggetto che prevede uno sviluppo dell'offerta concentrata su quattro fondi/misure cardine:

1. Fondo per la crescita sostenibile (FCS): diventa il contenitore principale, diviso in sezioni (ricerca, *start-up*, transizione *green*/digitale, accesso al credito e al mercato dei capitali)
2. Fondo di garanzia PMI: lo strumento principale per l'accesso al credito bancario
3. Fondo nazionale per l'innovazione (*venture capital*): gestito da CDP, dedicato alle *start-up* innovative
4. Nuova Sabatini: agevolazioni per l'acquisto di beni strumentali (macchinari, impianti).



Nonostante l'intento semplificatorio generale, ad avviso delle scriventi Organizzazioni, tuttavia, restano da valutare alcune criticità.

### 1. Il "Nodo" della Conferenza Stato-Regioni

Nella lettera di trasmissione del documento si segnala l'assenza dell'intesa con le Regioni al momento dell'invio (p. 2). Potrebbe esserci qualche disallineamento visto che le Regioni gestiscono la maggior parte degli interventi numerici (oltre 2.300) e la mancanza di un accordo pieno potrebbe limitare l'efficacia del coordinamento nazionale. L'eccessiva concentrazione, d'altro canto, potrebbe, pur preservando l'autonomia regionale, determinare il rischio di escludere nicchie territoriali.

## **2. Eccessivo rimando ai decreti attuativi (bandi e discipline quadro)**

La riforma introduce il concetto di "disciplina quadro" ma occorre considerare che il decreto legislativo non definisce i dettagli operativi, che rimanda a successivi decreti ministeriali (da emanare entro 180 giorni). Questo crea un periodo di incertezza per le imprese, che non sanno ancora come cambieranno i requisiti d'accesso specifici.

## **3. Sostegno alle micro e piccole imprese**

In merito alla nuova configurazione assunta in prospettiva dal Fondo Crescita Sostenibile, che vedrà la conferma di alcuni incentivi – il Fondo IPCEI, i Contratti di sviluppo e il Fondo Salvaguardia – e l'introduzione di discipline quadro e di bandi tematici per ciascuna finalità di intervento, si osserva che i tre incentivi sopra richiamati prevedono requisiti non tarati sulle caratteristiche delle micro e piccole imprese. Risulta pertanto necessario che la disciplina quadro e i bandi tematici siano maggiormente focalizzate sulle esigenze specifiche di questa dimensione di impresa, al fine di stimolarne gli investimenti e facilitare il conseguimento degli obiettivi prioritari per lo sviluppo del Paese individuati dalle quattro linee di intervento del Fondo in esame.

In secondo luogo, il sostegno allo *start up* dovrebbe essere orientato alla creazione d'impresa in senso ampio, non limitandosi alle *start up* innovative, e l'avvio d'impresa dovrebbe essere equiparato alla trasmissione d'impresa, in modo da rafforzare gli impatti positivi derivanti dal trasferimento in termini di salvaguardia delle competenze e conoscenze, occupazione, coesione economica e sociale, valorizzazione del *Made in Italy*.

## **4. Continuità temporale e finanziaria**

Nella definizione delle discipline quadro e dei bandi tematici è indispensabile dare la più ampia attuazione ai criteri direttivi tesi a evitare la sovrapposizione degli interventi e la frammentazione dell'intervento pubblico, nonché a programmare gli incentivi per un congruo periodo temporale.

Tali principi dovrebbero tradursi nell'apertura di un numero contenuto di agevolazioni a carattere pluriennale, con risorse finanziarie coerenti con il volume di domande e continuative nel tempo, al fine di far fronte adeguatamente ai fabbisogni economici del Paese e di rispondere a una logica di reale incentivo per raggiungere gli obiettivi prioritari di sviluppo prefissati.

## **5. Sostituzione dei “voucher” con i “bandi”**

Molti strumenti automatici o semi-automatici (come i *voucher* 3i o quelli per l'innovazione) vengono abrogati per confluire nel Fondo Crescita Sostenibile (FCS). Si corre un rischio burocratico, ovvero il passaggio a una logica di "bando tematico" che potrebbe rallentare l'erogazione dei fondi rispetto a strumenti più agili e diretti, aumentando l'onere amministrativo per le piccole imprese. Di conseguenza risulta necessario che nella definizione dei bandi siano garantiti riduzione degli adempimenti amministrativi, semplicità e linearità delle procedure, meccanismi automatici di accesso.

## **6. Transizione e procedimenti in corso**

L'articolo 12 cerca di garantire la continuità per le domande già presentate. Ciò potrebbe determinare una complessità perché coesisteranno per mesi (o anni) due sistemi diversi: quello vecchio per chi ha già avviato

l'iter e quello nuovo sotto il "Codice degli incentivi", creando potenziali difficoltà interpretative per i funzionari pubblici e i consulenti aziendali.

### **7. Copertura finanziaria e Legge di Bilancio**

Il decreto non stanziava nuove risorse, ma si limita a riorganizzare quelle esistenti tramite abrogazioni e confluenze. Ciò crea incertezza circa l'effettiva operatività contabile che è rimandata alla prossima Legge di Bilancio, rendendo la riforma "sospesa" dal punto di vista finanziario fino alla fine del 2026.

### **8. Monitoraggio**

Il monitoraggio è un aspetto essenziale del documento e un elemento dirimente di tutta la riforma e viene citato più volte nei vari articoli. Si rileva al riguardo, tuttavia, che questo dipende da valutazioni da impostare sia *ex ante* sia *ex post*, ma non sono evidenziati riferimenti di dettaglio su indicatori e criteri che verranno seguiti per garantirne un'efficace esplicazione.

### **9. Fondo di garanzia per le PMI**

Nella convinzione che il Fondo di garanzia svolga ormai un ruolo cardine in materia di sostegno all'accesso al credito delle mPMI, si sottolinea la necessità di una riflessione su possibili interventi di riforma volti a migliorare l'allocazione delle risorse per correggere le distorsioni del mercato del credito. In particolare, appare necessario ripensare le modalità di funzionamento dello strumento, affinché torni a svolgere pienamente la propria funzione di leva pubblica incentrando l'intervento sulle imprese che, per quanto in grado di ripagare il debito, sono più esposte alle difficoltà di accesso al finanziamento. Parimenti andrebbe meglio valorizzato il contributo dei Confidi, rafforzando la sinergia tra la garanzia pubblica e quella privata concessa da questi soggetti, utile ad accrescere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.