



Artigiani
Imprenditori
d'Italia



CASARTIGIANI

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

**9ª Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura e
produzione agroalimentare)**

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dello schema di
decreto legislativo recante codice degli incentivi**

(A.G. 294)

23 settembre 2025

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e Casartigiani di fornire il proprio contributo in occasione dell'esame dello schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi.

Le scriventi Organizzazioni sono, da sempre, molto interessate al tema degli incentivi alle imprese che costituisce un aspetto imprescindibile per la crescita del Paese, degli investimenti da parte degli attori economici, dell'innovazione e del PIL.

Come si evince dalla **Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive - edizione 2024 del MIMIT (Ministero delle Imprese e del Made In Italy)** nell'ultimo quinquennio la politica degli incentivi, da un lato, è stata salutata come volano per il sistema produttivo e sempre più come parte integrante dei processi decisionali dei *policy maker*, dall'altro è stata portata avanti con eccesso di strumenti generando preoccupazioni "a causa della crescente esigenza di monitorare l'efficacia delle diverse forme d'intervento pubblico nell'economia e di correggerne eventuali criticità di funzionamento". Un punto critico è rappresentato proprio dall'eccessivo numero delle misure e dalle conseguenti difficoltà gestionali delle amministrazioni assegnatarie delle risorse. Il PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza) ha, inoltre, complicato anche ingiustificatamente le procedure con appesantimenti per le amministrazioni suddette e per i beneficiari effettivi e potenziali.

Alla luce di quanto sopra, i principi di massima del codice degli incentivi nello schema proposto ai sensi della legge 27 ottobre 2023, n. 160 sono noti e, in termini formali, sono condivisibili per tutti gli *stakeholders*:

- Razionalizzazione e riordino dell'offerta degli incentivi statali, per superare la frammentazione normativa e creare un sistema ordinato e organico di regole.
- Rafforzamento del coordinamento tra amministrazioni centrali ed enti locali per una gestione più efficace e integrata.
- Semplificazione delle procedure di accesso, gestione e controllo degli incentivi, con un ampio ricorso alla digitalizzazione.
- Centralità degli strumenti digitali come la piattaforma Incentivi.gov.it e il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA) per uniformare e digitalizzare l'intero ciclo di vita dell'incentivo.
- Introduzione di un sistema trasparente e standardizzato per la programmazione, la gestione, la pubblicità e la valutazione degli incentivi.

Lo stesso schema, tuttavia, dovrebbe rappresentare lo strumento per lo sviluppo del nostro Paese, per i processi di ammodernamento e innovazione dell'apparato produttivo, per l'incremento del PIL e andrebbe più diffusamente circostanziato su premesse di tipo strategico cui invece non si fa cenno. La direttrice strategica su cui si deve sviluppare il nuovo meccanismo auspicato, pertanto, va anteposta a tutte le riflessioni che seguono sul testo e sui singoli articoli specificatamente commentati nel presente documento.

Come primo aspetto, dobbiamo considerare che, sebbene vi siano riflessioni di varia natura sul rafforzamento dell'apparato produttivo in chiave di industrializzazione, efficienza e strategie di costo, l'apparato produttivo/industriale sta vivendo un ridimensionamento degli insediamenti produttivi sul territorio e tutti i *focus* di approfondimento vertono sulla "duplice transizione" digitale ed ecologica che non richiede certo la costruzione di nuove fabbriche. Molto più valore avranno i beni intangibili come sostrato di innovazione e competizione.

Le linee future, quindi, prevedono un'evoluzione continua verso modelli sempre più sostenibili, umanocentrici e resilienti: sempre di più si approfondiranno temi come l'intelligenza artificiale responsabile, le *smart cities* integrate con industria e ambiente, e l'economia circolare ancora più integrata. Di conseguenza, il concetto di interoperabilità diventa essenziale sia tra le varie normative sia tra le varie dotazioni tecnologiche digitali. E lo diventa anche alla luce della necessità di prendere atto della scomparsa dei grandi agglomerati/insediamenti produttivi nel nostro Paese a fronte della maggiore interconnessione/integrazione cui sono chiamate tutte le aziende, anche quelle piccole che possono partecipare, in catene più ampie di valore, alla produzione ed elaborazione di un pezzo di manufatto che verrà poi messo sul mercato.

D'altro canto, le imprese dovranno gestire per via esclusivamente digitale alcuni adempimenti. Solo per citare i principali:

- salvataggio e gestione dei dati
- passaporto digitale (ESPR *Regulation*)
- aspetti contabili/gestionali (CSRD Directive)
- *cybersecurity*
- commercializzazione e *marketing*.

Dal punto di vista degli strumenti di incentivazione presenti al momento, uno dei principali è rappresentato dal credito di imposta transizione 4.0 e 5.0 come simbolo della volontà del legislatore di favorire un'economia sempre più integrata e interconnessa digitalmente.

Si tratta di uno strumento che va ancora mantenuto ma aggiornato e favorito secondo le logiche sopra descritte, in modo che possa consentire di coniugare tecnologia, etica, sostenibilità, benessere umano e ambientale, con nuove sfide e opportunità connesse con una digitalizzazione ormai radicale nel suo complesso anche nel contesto sociale.

Per queste ragioni, la politica governativa degli incentivi dovrà dimostrare attenzione non tanto per le misure destinate a grandi agglomerati (industria) e progetti (contratti di sviluppo e/o R&S) ma soprattutto verso strumenti che garantiscano una dotazione adeguata al sistema produttivo delle imprese più piccole sparse sul territorio attraverso la diffusione e la distribuzione di soluzioni tecnologiche che possano consentire a quelle imprese di micro o piccole dimensioni di avere la garanzia di poter essere presenti e di dare un apporto chiave nelle catene globali del valore, di poter beneficiare, in un orizzonte temporale di medio periodo (3/5 anni), garantito con norme di carattere primario, di soluzioni che rafforzino l'apparato produttivo e la presenza su scala globale.

Per tale ragione le misure in programmazione dovrebbero tener conti dei seguenti obiettivi:

- favorire incentivi che hanno una più lunga traiettoria temporale con sportelli pluriennali o ricorrenti;
- puntare su una semplificazione amministrativo/burocratica decisa ed effettiva, anche oltre i vincoli del PNRR;
- rimettere velocemente in campo un credito d'imposta 4.0 basato su "Beni strumentali nuovi" (Allegato A), apparati digitali (Allegato B) e ripristino dello stesso credito su beni ordinari non 4.0 come era previsto nella prima versione di Industria 4.0 del 2016 e con un orizzonte temporale di almeno 5 anni e con risorse decisamente più consistenti dei 2,2 miliardi stanziati con la legge di Bilancio 2025;
- chiarire che tale strumento del credito d'imposta, in quanto non aiuto di Stato, è cumulabile con tutte le altre misure a sportello, a procedura valutativa/graduatoria, finanziamenti a tasso agevolato, superando le dubbie interpretazioni derivate dall'esperienza e dalle restrizioni del PNRR;
- favorire, sul piano strettamente digitale, inoltre, il sostegno a strumenti – tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) – che possano coprire gli adempimenti derivanti da norme di varia natura e origine che toccheranno le imprese sempre di più nei prossimi anni.

Tutto ciò considerato si possono valutare in dettaglio:

Art. 2 (Definizioni)

g) «ciclo di vita dell'incentivo»: l'insieme delle attività svolte per il sostegno pubblico attraverso un dato incentivo, che include le attività di programmazione, progettazione, attuazione, comprensiva dell'attivazione e della gestione, l'informazione e la pubblicità nonché la valutazione anche ex post dell'incentivo;

Ai fini della necessità di una effettiva programmazione, il ciclo di vita dovrebbe essere riferito al complesso delle misure predisposte con un approccio orizzontale integrato tra le diverse amministrazioni e non verticalizzando il *focus* sulle singole misure.

Art. 4 (Programma degli incentivi)

Comma 1

È necessario specificare in maggior dettaglio chi coordina non solo i programmi finali ma la eleggibilità delle stesse spese all'interno di programmi differenti.

Molto spesso, quando le misure delle varie amministrazioni coprono le stesse spese ammissibili:

- le imprese sono incerte se intervenire su una misura oppure sull'altra,
- si deve capire come funziona il cumulo e si perde tempo,
- le imprese sono portate a revocare una delle due a cui avevano avuto accesso.

Occorre, pertanto, una selezione e una specificazione puntuale per tipologia di amministrazione (tra nazionale e nazionale e tra nazionale e locale).

La previsione in oggetto dovrebbe già contenere un riferimento temporale ad un meccanismo pluriennale degli interventi e degli sportelli gestiti dalle amministrazioni. Tali aspetti giovano agli investimenti delle imprese e all'impatto sull'economia del nostro Paese. Le micro e piccole imprese hanno sempre apprezzato sportelli come la "Nuova Sabatini" o il credito d'imposta 4.0 nelle versioni sino alla legge di bilancio 2024.

Si deve scongiurare la possibile sovrapposizione tra le amministrazioni e la conseguente difficoltà di coordinamento. Nonostante il Tavolo permanente degli Incentivi (art. 5) per coordinare politiche statali e regionali, le imprese potrebbero incontrare disparità o disallineamenti tra diversi livelli di governo con il limite, ancora oggi presente, di non sapere se alcune misure sono cumulabili, e di dover sempre chiedere chiarimenti a soggetti gestori non sempre in grado di fornire velocemente le risposte che le imprese attendono.

Occorre prevedere lo sviluppo di alcune misure che esercitino un forte traino e un effetto moltiplicatore per il sistema Paese nel suo complesso come avvenuto con il *voucher* digitalizzazione del 2018 per il quale furono ammesse in graduatoria circa 90.000 imprese con una intensità di aiuto più bassa rispetto a quella originariamente prevista ma con un coinvolgimento delle imprese anche su altre misure che man mano l'apparato amministrativo ha consentito di emanare.

Con una dotazione statale originaria di poche centinaia di migliaia di euro investite dallo Stato e con una intensità di aiuto media a livello nazionale di circa 15 punti percentuali, lo Stato stesso ha costretto le imprese ad un investimento complessivo di circa 1 miliardo e 300 milioni, pari a più di sei volte il valore della dotazione di partenza.

Non si deve dimenticare che in molte misure recenti, al contrario, poche centinaia di imprese vengono beneficate da misure che comportano un dispendio di risorse enormi per l'apparato amministrativo: es. Fondo impresa donna, Bando borghi, ecc. con tempistiche di accesso, valutazione, ammissione ed erogazione che vanificano le aspettative e l'impegno delle imprese.

Art. 1 (Oggetto e ambito di applicazione)

Art. 12 (Agevolazioni concedibili)

Art. 20 (Regime speciale per gli incentivi fiscali e per incentivi contributivi)

Art. 1, comma 2:

"2. Sono soggette alla disciplina del presente codice le agevolazioni riconosciute in una delle forme di cui all'articolo 12, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20 per gli incentivi nella forma di credito d'imposta e per gli incentivi contributivi. (...)"

Art. 12, comma 1:

"1. Le agevolazioni sono attribuite in una delle seguenti forme, anche combinate tra di loro nell'ambito di un medesimo incentivo: contributo a fondo perduto, garanzie su operazioni finanziarie, finanziamenti agevolati e altri strumenti rimborsabili, interventi nel capitale di rischio, agevolazioni fiscali e contributive, altre forme disciplinate dal bando in conformità con la normativa nazionale ed europea in relazione alle specifiche finalità dell'incentivo."

Art. 20, comma 1:

“1. Agli incentivi fiscali che prevedono, ai fini dell'ammissione alle agevolazioni, lo svolgimento di un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario, si applica la disciplina di cui al presente codice (...).”

Dal combinato disposto delle previsioni specificatamente riportate nei commi citati, si forma un quadro complesso e preoccupante che va a consolidare definitivamente un meccanismo che si basa su due tipologie di credito d'imposta:

- un credito sostanzialmente libero e non soggetto a controllo;
- un sistema di incentivazione che prevede lo *svolgimento di un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario*, finalizzata al controllo (al taglio della spesa pubblica) ma che prevede altresì una serie di passaggi tra amministrazioni differenti con grande confusione per le imprese, come è successo nella gestione delle misure del credito d'imposta 4.0 e 5.0. Andrebbero individuati meccanismi alternativi per il monitoraggio della spesa pubblica o per garantire il rispetto di tetti di spesa.

Si ricorda al riguardo che con la legge di Bilancio 2025 è stato previsto:

- prima fase: le imprese devono trasmettere una comunicazione preventiva entro il 31 gennaio 2026, indicando gli investimenti previsti e il relativo credito d'imposta. L'ordine cronologico di invio determina la priorità nella prenotazione delle risorse. Seconda fase: entro 30 giorni dalla comunicazione preventiva, l'impresa deve inviare una seconda comunicazione attestante il pagamento di almeno il 20% del costo di acquisizione come acconto. Terza fase: al termine degli investimenti, l'impresa deve trasmettere una comunicazione di completamento (entro il 31 gennaio 2026 per investimenti ultimati entro il 31 dicembre 2025, o entro il 31 luglio 2026 per quelli completati entro il 30 giugno 2026). Non è più, pertanto, un meccanismo automatico;
- fissazione di un tetto di spesa di 2,2 miliardi di euro che ha limitato drasticamente la disponibilità di risorse;
- applicabilità residua solo all'allegato A: il credito d'imposta è riconosciuto per gli investimenti effettuati fino al 30 giugno 2025 a condizione che entro la data del 31 dicembre 2024 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

Art. 13 (Procedure e modalità di accesso)

3. Le procedure di accesso sono in ogni caso definite, al fine di conseguire gli obiettivi di riduzione e semplificazione degli oneri amministrativi a carico dei proponenti e di contenimento dei tempi istruttori, favorendo l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In tema di procedure e modalità di accesso occorre dettagliare meglio la previsione di cui al comma 3 dell'art. 13 per evitare che lo strumento digitale possa invocarsi come soluzione per la semplificazione in luogo dello spostamento degli obblighi di caricamento dei dati da un luogo analogico a un luogo informatico. Questa non è la soluzione e occorre evidenziare che per l'accesso

sono sufficienti dati base dell'impresa (CIE, SPID) e che la fornitura dei dati richiesti per la partecipazione al bando sono immediatamente disponibili *online* laddove gestiti digitalmente dalle altre amministrazioni secondo principi di interoperabilità informatica e secondo il criterio "*once only*" più volte invocato in molti documenti confederali.

In particolare, andrebbe fissata con norma primaria la regola di uno specifico periodo di tempo massimo tra accoglimento della domanda ed erogazione.

Art. 6 (*Bando-tipo*)

È positiva la previsione di un Bando-tipo che possa dare una continuità amministrativa a tutte le misure gestite da amministrazioni centrali e regionali, uniformando le procedure, i documenti richiesti, i formulari e le domande di accesso.

Oltre al bando-tipo occorre la strutturazione di una *domanda-tipo* e relativi allegati.

Art. 8 (*Elementi premianti e riserve specifiche*)

La presenza di premialità complesse e di criteri selettivi può favorire solo imprese con determinate certificazioni o caratteristiche, potenzialmente esclusive per le realtà più piccole o meno strutturate. Andrebbero compensate con riserve specifiche per il sistema delle MPMI.

In particolare, andrebbe eliminata la discriminazione verso quelle imprese che non sono tenute all'obbligo di redigere il bilancio in quanto appartenenti ad un regime di contabilità semplificata.

Art. 9 (*Motivi di esclusione*)

L'articolo 9 del decreto legislativo individua alcune cause di esclusione che si applicano alla totalità delle agevolazioni, aggiuntive rispetto alle fattispecie specifiche individuate dai singoli bandi di incentivo. Tra queste ricorre alla lett. f) l'inadempimento delle imprese all'obbligo di stipulare polizze assicurative a copertura dei danni derivanti da eventi catastrofali di cui alla Legge di Bilancio 2024, art. 1, commi 101 e seguenti.

Le scriventi Confederazioni ritengono inopportuno che l'inadempimento sopra richiamato determini la totale esclusione dall'accesso a qualsiasi incentivo pubblico. Innanzitutto, ancora oggi, nonostante l'obbligo per le grandi imprese sia già entrato in vigore e che dal 1° ottobre 2025 entri in vigore per le medie imprese e dal 1° gennaio 2026 per le micro e piccole imprese, la normativa in materia di polizze a copertura degli eventi catastrofali non è del tutto definita e presenta aspetti di incertezza applicativa. Pertanto, non si comprendono le ragioni di voler penalizzare i soggetti inadempienti rispetto a un obbligo normativo tuttora di difficile attuazione e con numerosi e determinanti elementi che necessitano di essere chiariti.

In secondo luogo, non si evidenzia alcuna *ratio* nel mettere in relazione l'accesso agli incentivi, che attiene a misure volte a sostenere gli investimenti del sistema produttivo e quindi la crescita economica e la competitività del Paese, con un obbligo normativo che produce effetti solo nel caso del verificarsi di un evento calamitoso.

Per dare attuazione all'obbligo di sottoscrizione delle polizze catastrofali, appare più coerente con la gravità dell'inadempimento prevedere l'esclusione dell'impresa da eventuali risarcimenti pubblici

erogati a copertura dei danni derivanti dal verificarsi di eventuale evento catastrofe, lasciando in questo modo i costi della ricostruzione unicamente a carico dell'impresa.

Le scriventi Confederazioni propongono pertanto di eliminare la lett. f) del comma 1 e di aggiungere un comma specifico che escluda le imprese inadempienti dall'obbligo di sottoscrivere le polizze catastrofali per i risarcimenti del danno in caso di verificarsi di un evento calamitoso.

Art. 10 (*Partecipazione del lavoratore autonomo*)

Sono da ritenersi inammissibili le limitazioni nell'accesso a lavoratori autonomi. Secondo l'art. 10, infatti, "L'accesso ai lavoratori autonomi è subordinato a condizioni di ammissibilità adeguate", ma ciò lascia intendere la possibilità di dettagliare con una norma secondaria previsioni che di fatto potrebbero portare a restrizioni e/o disuguaglianze.

Artt. 11, 13, 14, 19

Lo schema è ispirato a principi di razionalizzazione e semplificazione ma resta in piedi una complessità amministrativa e documentale imposta in particolare dagli artt. 11, 13, 14, 19. Lo schema, infatti, impone numerosi adempimenti documentali e controlli, con rischi di ritardi e carico burocratico elevato per le imprese, specie PMI. Tali passaggi dovrebbero essere superati con un sistema di gestione informatica ispirata al principio "*once only*" in relazione alla documentazione richiesta.

Art. 21 (*Monitoraggio degli incentivi*)

È positiva la previsione e andrebbe condivisa con gli *stakeholders* (in particolare con le associazioni di categoria) la riflessione sull'impatto che un sistema complessivo ha rispetto allo sviluppo del Paese.

Le stesse associazioni potrebbero essere accreditate presso le amministrazioni che gestiscono le misure per favorire le seguenti attività:

- divulgazione, informazione e formazione sugli incentivi
- gestione pratiche e documentazioni
- accompagnamento delle imprese nella progettazione.

Alcune riflessioni conclusive sono utili per inquadrare lo schema di d.lgs. recante codice degli incentivi. In particolare, i settori maggiormente colpiti dagli aspetti limitanti dello schema di decreto legislativo come indicato nei singoli punti del presente documento sono quelli che si riferiscono a:

1. PMI e microimprese: settori con presenza prevalente di piccole realtà (artigianato, commercio al dettaglio, servizi locali) che soffrono di complessità amministrativa e oneri procedurali elevati;
2. Imprese tenute ad adempimenti e a obblighi quali la "Parità di genere" e le "Polizze catastrofali";
3. Settori ad alta mobilità produttiva: industrie manifatturiere, tessile-abbigliamento, elettronica, e *automotive* che potrebbero essere penalizzate dai vincoli di decadenza legati alla delocalizzazione e alla rigidità temporale;

4. Settori con forti esigenze di flessibilità occupazionale: turismo, ristorazione, servizi temporanei e stagionali, dove i vincoli stringenti sul mantenimento occupazionale e gli obblighi contributivi possono rappresentare un ostacolo;
5. Settori innovativi con meno certificazioni consolidate: *start-up* tecnologiche, ricerca e sviluppo, *green economy* che possono trovare difficoltà nell'accesso agli incentivi legati a classificazioni e premialità specifiche;
6. Settori dipendenti da procedure finanziarie complesse: costruzioni, infrastrutture e grandi progetti che richiedono coordinamento tra molteplici livelli istituzionali e possono risentire di ritardi o disallineamenti.

In sintesi, le imprese più vulnerabili sono quelle di piccola dimensione, con elevata complessità gestionale o richiedenti flessibilità strategica, oltre a settori con elevata mobilità o esigenze di innovazione strategica molto avanzata e da supportare con soluzioni veloci ed efficaci.

Per migliorare l'efficacia e l'accessibilità degli incentivi alle imprese previsti nello schema di decreto legislativo, alcune alternative e proposte di miglioramento potrebbero essere:

1. semplificazione ulteriore delle procedure: ridurre il carico burocratico attraverso modelli procedurali più snelli, modulati sulla dimensione d'impresa, con moduli unificati e digitalizzati per facilitare le PMI;
2. garantire la partecipazione delle imprese di più piccole dimensioni sotto forma di aggregazione tra le imprese;
3. flessibilità nei vincoli temporali: rivedere i tempi rigidi di mantenimento degli incentivi, in particolare quelli relativi a delocalizzazione e mantenimento occupazionale, per adattarli alla realtà di mercato e favorire la competitività;
4. rafforzamento del coordinamento e trasparenza: migliorare il coordinamento tra livelli statali, regionali e comunitari con una *governance* più integrata e trasparente, con protocolli chiari e procedure di allineamento più veloci;
5. ampliare criteri di premialità inclusivi: introdurre criteri premiali che valorizzino capacità innovative, sostenibilità ambientale e sociale, e non solo certificazioni tradizionali, per favorire la partecipazione di *start-up* e imprese *green*;
6. sviluppo di assistenza tecnica e supporto dedicato: offrire servizi di consulenza e assistenza specifica alle PMI per l'accesso agli incentivi, inclusi sportelli digitali con supporto personalizzato per la compilazione e la rendicontazione, anche con il coinvolgimento delle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale;
7. garanzie e misure di tutela: introdurre meccanismi di flessibilità in caso di crisi aziendali o contesti economici difficili per evitare la revoca automatica degli incentivi e favorire la continuità produttiva;
8. monitoraggio e *feedback* continuo: implementare sistemi di monitoraggio partecipativo con *feedback* periodici dalle imprese per adattare e migliorare tempestivamente le regole degli incentivi, come avviene nell'ottima gestione dello sportello "Nuova Sabatini".