



Contributo di Anpit-Azienda Italia rispetto allo schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi, adottato in attuazione della legge 27 ottobre 2023, n. 160, 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”

Scenario

Lo schema di decreto ora in commento, costituisce il primo provvedimento di attuazione della delega conferita dall’articolo 3 della legge 27 ottobre 2023, n. 160, il quale autorizza il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione di un sistema organico per l’attivazione del sostegno pubblico mediante incentivi alle imprese.

In particolare, esso provvede a:

- a) razionalizzare l’offerta degli incentivi, individuando un insieme definito, limitato e ordinato di modelli di agevolazione, ad esclusione delle misure di incentivazione in favore di alcuni settori e ferma restando l’autonomia delle regioni nell’individuare modelli specifici rispettando le diverse realtà territoriali (articolo 3, comma 2, lettera a) della legge 27 ottobre 2023, n. 160);
- b) armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese, coordinandola in un testo normativo principale, denominato “codice degli incentivi” (articolo 3, comma 2, lettera b) della legge 27 ottobre 2023, n. 160).

Tale percorso si inserisce, inoltre, nel più ampio quadro delle riforme previste dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza, che individua nella razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese una condizione essenziale per migliorare la competitività e l’attrattività del sistema economico italiano (Missione 1, Componente 2, Riforma 3 “Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese”).

Gli obiettivi perseguiti dal legislatore consistono nella semplificazione del sistema e nella definizione di un quadro normativo unitario in materia di incentivi alle imprese, mediante l'adozione di procedure semplificate e trasparenti, che garantiscano un accesso agevole e immediato a tutti i soggetti interessati a beneficiare delle misure agevolative.

L'obiettivo principale dello schema di decreto legislativo è di sistematizzare la disciplina frammentata in materia di incentivi alle imprese, superando la stratificazione normativa preesistente e assicurando maggiore chiarezza, coerenza e certezza applicativa.

Il legislatore, in attuazione della legge delega, ha strutturato l'intervento lungo quattro direttrici fondamentali. In primo luogo, sono stati posti al centro gli strumenti digitali, attraverso il potenziamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma Incentivi.gov.it. Su tali strumenti si fonda il nuovo Sistema incentivi Italia, concepito per favorire un utilizzo più ampio e integrato delle tecnologie digitali, così da garantire maggiore facilità di accesso e trasparenza, in coerenza con i principi di semplificazione previsti dalla legge delega.

Il legislatore ha perseguito, in secondo luogo, l'obiettivo di uniformare le procedure attraverso la standardizzazione di modelli e schemi applicativi. Il Codice attrae in sé le principali disposizioni che regolano l'iter di attivazione degli incentivi e introduce modelli uniformi di bando, nonché criteri comuni di classificazione delle spese ammissibili. Tale impostazione riduce la complessità normativa, facilita la partecipazione delle imprese — specie di piccole e medie dimensioni — e contribuisce a rafforzare la certezza del diritto.

Un ulteriore asse di intervento è rappresentato dalla programmazione preventiva e dall'orientamento degli incentivi ai risultati. In questa prospettiva, ogni amministrazione centrale è chiamata ad adottare annualmente un Programma degli incentivi, da condividere a livello istituzionale e territoriale. Il Programma definisce obiettivi strategici, cronoprogrammi e risorse finanziarie, rendendo trasparenti le scelte pubbliche e garantendo maggiore prevedibilità alle imprese. Le Regioni, a loro volta, condividono le proprie ricognizioni nell'ambito del sistema e partecipano al coordinamento presso il Tavolo permanente degli incentivi.

Il legislatore ha, infine, perseguito l'obiettivo di assicurare una disciplina quanto più possibile completa e organica, evitando tuttavia di irrigidire il sistema. A tal fine, alcuni aspetti applicativi sono demandati ad atti di normazione secondaria, così da consentire una più agevole e tempestiva adattabilità del quadro regolatorio. In questa prospettiva, il Codice prevede anche il progressivo rilascio dei protocolli tecnici relativi agli strumenti digitali, così da accompagnare l'evoluzione tecnologica senza costringere il legislatore primario a continui interventi di dettaglio.

Contenuti e proposte

Entrando nel merito delle misure contenute nello schema, l'Associazione intende sottolineare che, a livello generale, il contenuto del futuro Codice degli incentivi viene accolto positivamente. Nel prosieguo si richiameranno soltanto alcune delle innovazioni che, più di altre, rivestono particolare interesse per Anpit e che appaiono in grado di produrre benefici concreti per le imprese e per l'intero sistema produttivo.

Si accoglie favorevolmente la disposizione di cui all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, che prevede l'implementazione delle nuove funzionalità della piattaforma Incentivi.gov.it, integrata con il Registro nazionale degli aiuti di Stato. Tale innovazione consente un accesso più immediato e trasparente alle misure agevolative, riducendo la frammentazione informativa e i tempi di ricerca da parte delle imprese, in coerenza con i principi di digitalizzazione e semplificazione posti alla base della legge delega

Questi sistemi, già interoperabili, in sinergia e integrazione ancora maggiore sosterranno l'obiettivo di semplificazione e digitalizzazione delle procedure di gestione delle misure di incentivazione.

Fino ad oggi, infatti, il sistema degli incentivi è stato caratterizzato da una forte frammentazione con norme sparse, strumenti non coordinati, e procedure non collegate. Le imprese e le amministrazioni si trovavano in difficoltà nel navigare su bandi distribuiti su siti diversi, criteri poco chiari e modalità di accesso complicate.

Due strumenti già esistenti vengono potenziati e messi al centro di questo processo.

A regime, il "Sistema Incentivi Italia" potrà, pertanto, gestire in modo automatizzato l'intero ciclo di vita dei bandi più standardizzati, assicurando un percorso più lineare ed efficiente per imprese e cittadini.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dalle disposizioni del Capo III, che disciplinano in modo organico l'attuazione degli incentivi. La scelta di regolare in maniera coordinata le diverse fasi – dalla definizione delle tipologie di agevolazione (art. 12), all'accesso (art. 13), fino alla concessione ed erogazione (artt. 14–20) – consente di superare la precedente frammentazione normativa, assicurando maggiore chiarezza e certezza agli operatori economici. L'adozione di regole comuni lungo l'intero percorso di fruizione costituisce un elemento di semplificazione che può effettivamente ridurre i costi amministrativi a carico delle imprese.

Positivamente si valuta, inoltre, la disciplina contenuta nel Capo IV, dedicato al monitoraggio e alla valutazione degli incentivi (artt. 21–22). L'introduzione di obblighi strutturati di monitoraggio, uniti alla previsione di valutazioni ex ante, in itinere ed ex post, rappresenta una novità di rilievo, idonea

a migliorare la qualità della spesa pubblica e a orientare la programmazione futura sulla base di dati ed evidenze concrete.

Per Anpit, tale impostazione è particolarmente rilevante: la previsione di un ciclo di vita chiaro e di una valutazione sistematica rende gli incentivi più trasparenti, accessibili e prevedibili. Questi sono fattori decisivi soprattutto per le piccole e medie imprese, che necessitano di strumenti semplici, certi e realmente fruibili per poter trasformare le opportunità agevolative in crescita e innovazione.

Un'attenzione particolare merita l'articolo 20 dello schema, tale disposizione si coordina con quanto già stabilito dall'articolo 1, comma 2 del medesimo Codice, secondo cui lo stesso non trova applicazione per gli incentivi fiscali diversi da quelli fruiti nella forma del credito d'imposta, né per gli incentivi fiscali in materia di accisa, che restano disciplinati dalla normativa di settore.

Questa impostazione sembra escludere dal quadro di razionalizzazione e semplificazione proprio quegli strumenti — come le maggiorazioni di costo e le detrazioni di imposta — che oggi risultano tra le più utilizzate dalle imprese e, più in generale, dai contribuenti.

Si pensi, ad esempio, al caso del super ammortamento, previsto dall'articolo 1, comma 91 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, successivamente prorogata dall'articolo 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, consistente nella possibilità di maggiorare ai fini delle imposte sui redditi, il costo di acquisizione dei beni materiali strumentali nuovi, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di leasing. Oppure al caso del cd. iperammortamento previsto dall'articolo 1, comma 9 e seguenti della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che aveva previsto una maggiorazione per gli investimenti in beni altamente tecnologici. Anche tale misura, dato il grande utilizzo, è stata prorogata dall'articolo 1, comma 60, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Si pensi ancora al caso del Patent box, il quale prevede una maggiore deducibilità dei costi di ricerca e sviluppo su determinati beni immateriali (articolo 6, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146).

Tra questi si possono annoverare anche ulteriori detrazioni, come il cd. ecobonus applicabile anche alle imprese, disciplinato dall'articolo 1, comma 344-349 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, o come il più recente Superbonus (articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34).

Da ultimo, vale la pena ricordare che attraverso il Decreto ministeriale numero 58 del 28 febbraio 2017, sono state pubblicate le linee guida per la classificazione del rischio sismico delle costruzioni nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi (modificato poi dal DM del 9 gennaio 2020, n. 24), le quali hanno dato impulso alla disciplina del cd. Sisma Bonus.

Sicuramente, le più recenti – in attuazione della riforma fiscale (l. n. 111/2023) risultano essere la maxi deduzione del costo del personale in caso di nuove assunzioni (art. 4, 30 dicembre 2023, n.

216, misura prorogata dai commi 399 e 400 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2024, n. 207) e l'IRES premiale (misura prevista dai commi da 436 a 444 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2024, n. 207). Si tratta di strumenti che hanno incontrato un'ampia adesione da parte delle imprese proprio perché caratterizzati da estrema semplicità di accesso: non richiedono la partecipazione a bandi, la produzione di documentazione complessa o la gestione di piattaforme articolate, ma operano direttamente in sede dichiarativa, traducendosi in un beneficio fiscale immediato e certo.

Questa impostazione ha reso le misure citate particolarmente efficaci nel sostenere la crescita occupazionale: basti considerare che, secondo i dati ISTAT, a luglio 2025 si registra un aumento degli occupati pari a + 13mila unità. I dati appena citati mostrano un tasso di occupazione stabile al 62,8%.

A luglio 2025, il numero di occupati supera quello di luglio 2024 di 218mila unità.

Rispetto a luglio 2024, cala sia il numero di persone in cerca di lavoro (-6,9%, pari a -114mila unità) sia quello degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-0,7%, pari a -81mila) .

La loro diffusione testimonia come un incentivo possa funzionare meglio quando è facile da comprendere, automatico nell'applicazione e di impatto immediato sui bilanci delle imprese. Alla luce di questi risultati, risulta evidente come la riforma, seppur positiva, debba guardare con attenzione a tali modelli: anche senza un loro integrale inserimento nel Codice, sarebbe opportuno assumerne la logica di immediatezza applicativa e semplicità procedurale, così da orientare l'intero sistema degli incentivi verso strumenti realmente accessibili e pienamente rispondenti alle esigenze operative delle imprese.

Altro argomento sicuramente intricato è quello che attiene alla complessità del meccanismo dell'incentivo fiscale sotto forma di credito di imposta.

Il credito di imposta richiede, infatti, una attenta valutazione da parte del contribuente in fase di sua utilizzazione. Tale situazione ha generato problemi interpretativi legati alla nozione di inesistenza e non spettanza. In tal senso, il comma 3, dell'articolo 20 dello schema di decreto legislativo in commento, fa salve le definizioni previste dalle lettere g-quater) e g-quinquies) dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, recentemente integrate grazie al lavoro svolto dal legislatore delegato con la pubblicazione del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87, recante revisione del sistema sanzionatorio tributario. Prima della modifica appena citata, anche la Suprema Corte di cassazione era intervenuta, in tema di crediti inesistenti e crediti non spettanti, ponendo fine al contrasto giurisprudenziale in ordine alla corretta disciplina da applicare (Cassazione, Sentenza del 11/12/2023 n. 34419).

Da tale quadro, emerge con chiarezza l'esigenza di introdurre un sistema caratterizzato da maggiore certezza e semplicità. Gli strumenti che meglio rispondono a tali requisiti hanno infatti registrato una più ampia diffusione tra le imprese, come dimostra l'esperienza della maggiorazione del costo ammesso in deduzione. Tali misure, che incidono direttamente sulla determinazione del reddito

imponibile, si rivelano più efficaci rispetto ai crediti d'imposta, i quali, per la loro complessità applicativa, risultano di fatto meno accessibili e fruibili.

Un caso emblematico è quello del credito d'imposta per ricerca e sviluppo: un repentino mutamento di orientamento interpretativo da parte dell'Amministrazione finanziaria ha determinato l'avvio di controlli diffusi, con conseguenti accertamenti e l'insorgere di un contenzioso tributario particolarmente esteso. Una dinamica analoga si è registrata anche in relazione al credito d'imposta per la formazione 4.0, con effetti di incertezza e conflittualità che hanno inciso negativamente sulla fruibilità degli incentivi.

In un'ottica di maggiore organicità, si ritiene opportuno valutare di fornire maggiori indicazioni sugli incentivi di natura contributiva all'interno del codice ora in commento, ad oggi solo citati. In questo ambito, sarebbe auspicabile adottare misure di semplificazione orientate verso il meccanismo dell'esenzione contributiva, piuttosto che dell'istituto sgravio. Il secondo si caratterizza per procedure complesse, mentre l'esenzione offre un meccanismo molto più semplice e immediato di accesso al beneficio.

Un esempio virtuoso è rappresentato dai premi di produttività (art. 1, comma 189, l. 208 del 2015). La misura risulta ampiamente utilizzata e di effettivo successo, dimostrando come la modalità dell'esenzione possa garantire maggiore efficacia e fruibilità dello strumento.

Conclusioni

In conclusione, pur nella consapevolezza del significativo avanzamento rappresentato dal Codice degli incentivi in termini di sistematizzazione, trasparenza e digitalizzazione, risulta auspicabile un approfondimento ulteriore in direzione dell'integrazione di strumenti fiscali e contributivi già consolidati e apprezzati dal tessuto produttivo. L'efficacia complessiva della riforma, infatti, sembra dipendere dalla capacità di coniugare la semplificazione formale con la valorizzazione di meccanismi applicativi caratterizzati da immediatezza, certezza e ridotto carico amministrativo. Solo attraverso un equilibrio tra innovazione regolatoria e continuità funzionale con le pratiche più collaudate sarà possibile consolidare un sistema incentivante realmente aderente alle esigenze delle imprese e coerente con gli obiettivi macroeconomici di sviluppo e competitività.

ANPIT Associazione Nazionale Per l'Industria e il Terziario Sede Nazionale: Via Giacomo Trevis 88, 00147 ROMA - Codice Fiscale

97730240583 Mail: segreteria@anpit.it - presidenza@anpit.it - PEC anpit@pec.it - Tel. +39 06 45675950 - www.anpit.it