

DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA IN MATERIA DI INCENTIVI ALLE IMPRESE

Relazione illustrativa

Sistema degli incentivi: illustrazione delle criticità e ragioni dell'intervento normativo

I dati relativi al sistema di incentivazione in favore delle imprese evidenziano un quadro estremamente frammentato e complesso che rende evidente la necessità di un profondo intervento di semplificazione, coordinamento e revisione organica. Dall'ultima relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive prevista dall'art. 1 della legge n. 266 del 1997, emerge infatti un elevatissimo numero di misure agevolative: 1.466 interventi agevolativi nel 2020, di cui 140 delle amministrazioni centrali e n. 1.326 delle amministrazioni regionali.

La più recente evoluzione, fortemente condizionata dalla situazione economica emergenziale determinata dalla pandemia, ha, del resto, fatto registrare una ulteriore e disordinata dilatazione dell'operatività degli interventi, incrementando la parcellizzazione del sistema incentivante.

Tuttavia, nonostante l'elevatissimo numero di misure in campo, il volume complessivo delle agevolazioni rimane comparativamente basso. Deve infatti rilevarsi che, in confronto agli altri principali Paesi europei, il sostegno pubblico all'attività produttiva ha fatto emergere, relativamente al periodo antecedente alla crisi emergenziale, un volume complessivo delle agevolazioni in rapporto al PIL che colloca – come segnalato da SVIMEZ nel rapporto 2020 – l'Italia al quart'ultimo posto nella classifica dei (allora) 28 Paesi europei: pari a meno della metà del dato della Francia, ad appena un quinto di quello tedesco, nonchè inferiore a quello del Regno Unito e della Spagna.

Al descritto divario sul piano comunitario, si aggiungono sensibili squilibri territoriali interni che mettono a rischio il conseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, incidendo negativamente sulla capacità delle risorse pubbliche di stimolare gli investimenti privati.

Nel 2020 le agevolazioni concesse dallo Stato al Mezzogiorno, così come quelle fruite nell'area, erano pari a circa il 30 per cento del totale. Ciononostante, gli investimenti attivati nel Mezzogiorno sono risultati pari a circa 1,7 miliardi, che rappresentano meno del 15% dei 12,3 miliardi di investimenti attivati complessivamente in Italia (si rinvia, per una illustrazione di sintesi, al seguente grafico).

Interventi delle amministrazioni centrali per regione nel 2020 (milioni di euro)						
Regione	Agevolazioni Concesse	%	Agevolazioni erogate	%	Investimenti agevolati	%
Abruzzo	102,79	2,09	60,90	1,94	182,42	1,48
Basilicata	34,64	0,71	38,05	1,21	50,31	0,41
Calabria	118,28	2,41	39,66	1,26	103,27	0,84
Campania	710,15	14,47	363,21	11,55	803,05	6,53
Emilia-Romagna	406,05	8,27	212,43	6,76	1.043,92	8,49
Friuli-Venezia Giulia	84,44	1,72	31,12	0,99	2.133,99	17,35
Lazio	190,96	3,89	142,64	4,54	640,99	5,21
Liguria	38,96	0,79	54,07	1,72	94,64	0,77
Lombardia	987,31	20,12	589,92	18,76	2.589,21	21,05
Marche	112,87	2,30	82,67	2,63	225,66	1,83
Molise	30,40	0,62	8,41	0,27	18,12	0,15
Piemonte	301,52	6,14	228,01	7,25	845,26	6,87
Puglia	164,38	3,35	82,25	2,62	265,87	2,16
Sardegna	43,50	0,89	44,81	1,43	85,37	0,69
Sicilia	151,56	3,09	95,66	3,04	226,11	1,84
Toscana	184,99	3,77	140,07	4,45	500,62	4,07
Trentino-Alto Adige	41,62	0,85	33,85	1,08	316,38	2,57
Umbria	72,36	1,47	25,48	0,81	119,52	0,97
Valle D'Aosta	1,06	0,02	1,59	0,05	3,93	0,03
Veneto	476,61	9,71	282,76	8,99	1.257,33	10,22
Regioni non classificabili	653,20	13,31	586,69	18,66	792,77	6,45
Totale	4.907,63	100	3.144,23	100	12.298,72	100

Fonte: MISE

Si consideri che al dato delle agevolazioni concesse dallo Stato occorre aggiungere quello degli aiuti regionali, che fa crescere percentualmente la massa di risorse destinate al Sud rispetto al centro nord, senza tuttavia riuscire a ridurre la forbice degli investimenti (di seguito i dati del rapporto tra incentivazione statale e regionale).

Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale e livello di governo - Periodo 2015-2020 (in milioni di euro)



Fonte: MISE

Le principali ragioni risiedono nell'assenza di una politica dell'incentivazione coordinata e condivisa sul piano regionale, che ha determinato, nel tempo, un sistema privo di governo generale, in cui le misure nascono e muoiono in uno stretto turno temporale, senza che sia effettuata un'attività di valutazione sistemica, nè ex ante, nè ex post. Sovente le Regioni incentivano (in specie attraverso il regime del *de minimis* e le risorse rivenienti dai Fondi strutturali) soggetti e ambiti già incentivati dallo Stato con conseguenti inefficienze nel processo di spesa complessivo. Le inefficienze predette sono amplificate dalla non intelligibilità e immediatezza delle regole di cumulo, nonché dalla molteplicità e disomogeneità dei procedimenti (mancando una regolazione uniforme) che determinano aggravii e diseconomie nella relativa gestione, con dirette ricadute negative sulle tempistiche di definizione delle domande e di erogazione dei benefici.

Del resto, nonostante i significativi interventi d'implementazione degli strumenti digitali, il sistema degli incentivi non si è ancora pienamente giovato delle ricadute positive derivanti dall'impiego di tali tecnologie e dei più innovativi applicativi gestionali.

Una difficoltà ulteriore è costituita dalla conoscibilità, da parte degli imprenditori, degli strumenti agevolativi attivabili che preclude una corretta pianificazione degli investimenti e una massimizzazione del beneficio soggettivo.

L'esistenza di una moltitudine di strumenti non conformati secondo logiche calibrate sul complesso delle esigenze dei potenziali beneficiari determina, per un verso, possibili duplicazioni con il rischio del fallimento di misure sovrabbondanti e, sotto altro profilo, la possibilità di aree non coperte, collegate a fabbisogni non preconizzati.

Finalità e principi direttivi della riforma

Nella considerazione del sopra descritto quadro, ai fini del più efficace perseguimento degli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale fissati dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e per il raggiungimento degli obiettivi di crescita e sviluppo individuati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è necessaria una revisione organica della normativa degli incentivi alle imprese per il potenziamento, la razionalizzazione e la semplificazione degli stessi.

L'esigenza è stata indicata in seno al PNRR e, da ultimo, dal legislatore nella legge di bilancio per il 2022, che ha previsto, fra i ddl collegati, quello sulla "*revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno*".

I lavori preparatori hanno preso il via con l'istituzione - con decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, del 30 giugno 2021 - della Commissione interministeriale di semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno, della quale hanno fatto parte rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del Ministero delle Politiche agricole e forestali, del ministro della Transizione ecologica, del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Cultura e del Ministero del Turismo. Alla Commissione è stato assegnato il compito di effettuare una ricognizione di tutte le misure di incentivazione previste dalla legislazione vigente con il fine della razionalizzazione e semplificazione della materia e con l'obiettivo di accelerare e ottimizzare le procedure di agevolazione tenendo conto del quadro comunitario degli aiuti. I lavori condotti hanno consentito l'individuazione dei punti di debolezza del sistema, anche attraverso i contributi acquisiti nel corso delle audizioni dei principali portatori di interesse e delle istituzioni coinvolte nel processo di erogazione delle risorse.

Tra le esigenze ricorrenti sono emerse: la necessità di una semplificazione e di un coordinamento delle misure; la preferenza per le misure più immediate e prive di burocrazia; l'esigenza di una comunicazione chiara ed efficace.

Gli esiti conclusivi dei lavori della Commissione hanno costituito la base per l'enucleazione delle linee direttive della riforma in esame.

In particolare, è risultato ineludibile un progetto di revisione e semplificazione del complesso degli incentivi secondo una visione in grado di recuperare un coordinamento, oggi mancante, delineando una *governance* cui è affidata l'elaborazione e la guida degli obiettivi di politica industriale da perseguire a mezzo del sistema di incentivazione.

Cardine della riforma e, al tempo stesso, presupposto imprescindibile per la sua attuazione, è una visione organizzativa che si fonda sul leale confronto fra Stato e Regioni, improntato alla ricerca e condivisione di meccanismi di coordinamento e sinergia che restituiscano coerenza e razionalità a una pluralità di incentivi altrimenti confusa e inefficiente, attivando, *in primis*, un coordinamento *ex ante* ai fini di politica pubblica industriale.

Quanto da ultimo esposto riveste particolare rilievo con riferimento al meridione che cumula, sia pur con alcune eccezioni, gli incentivi a finalità regionale di cui gode, con gli incentivi nazionali che, in quanto non selettivi, sono tecnicamente “non aiuti”, acuendo l’esigenza di una sintonizzazione delle regole di cumulo.

Lo schema di legge delega, composto da un unico articolo, persegue l’obiettivo di recuperare efficienza e di incrementare gli investimenti, attraverso un processo di revisione del complessivo sistema degli incentivi basato su una drastica riduzione delle misure e coordinamento e semplificazione delle stesse **(comma 3 lett a).**

I principi direttivi della riforma sono riferiti: alla riduzione del carico di attuazione dell’Amministrazione; alla diminuzione degli oneri delle imprese per l’accesso alle agevolazioni; a una più efficace comunicazione con i potenziali beneficiari; all’introduzione di strumenti, tecniche e tecnologie gestionali idonei a un efficiente utilizzo delle risorse della finanza pubblica; alla riduzione delle tempistiche procedurali.

Nella prospettiva di addivenire alla descritta razionalizzazione degli strumenti agevolativi, anche attraverso regimi “quadro”, vengono individuati dei criteri incentrati sulle esigenze delle imprese e sulle caratteristiche delle loro scelte di investimento, senza trascurare le peculiarità di determinati settori e di determinate aree geografiche.

In particolare, viene previsto che la sistematizzazione degli strumenti agevolativi dovrà tener conto **(comma 3 lett. b):**

- delle diverse fasi del ciclo di vita delle imprese e delle caratteristiche dei soggetti ammissibili;
- del livello di complessità e dimensione dei progetti da agevolare;
- delle peculiari esigenze di ciascuna filiera produttiva e delle aree territoriali interessate;
- della necessità di supportare i processi di trasformazione tecnologica;
- dei livelli qualitativi e quantitativi dell’occupazione.

Il principio della concentrazione e del coordinamento dinamico delle misure, da attuare attraverso la consistente riduzione del loro numero e un’adeguata considerazione multilivello delle fonti dei finanziamenti (a carico dei bilanci nazionale e regionali e dei fondi strutturali) è preordinato a ridurre la frammentazione del sostegno pubblico, a velocizzare la compensazione delle risorse finanziarie in ragione della relativa domanda, nonché ad evitare la duplicazione e la sovrapposizione tra interventi indirizzati allo stesso target di riferimento, anche per non ingenerare inutile complessità per le imprese, legata al sovraffollamento dell’offerta **(comma 3 lett. c).**

Tra i principi direttivi assumo rilevanza, altresì, la continuità, il coordinamento e il potenziamento degli strumenti in essere, sia gestionali che agevolativi e valutativi, che hanno dimostrato efficacia nell’assolvere allo scopo istitutivo.

Particolare rilievo è attribuito all’uso delle tecnologie più innovative e all’interoperabilità dei dati, che rappresentano il presupposto dell’ottimizzazione del quadro sistemico complessivo **(comma 3 lett. d).**

Si persegue poi l'implementazione, da realizzare anche mediante il potenziamento e un maggior coordinamento sinergico di strumenti esistenti, tra i quali il Registro nazionale degli aiuti di Stato e la piattaforma telematica "Incentivi.gov.it", di soluzioni basate in particolar modo sul ricorso alle tecnologie digitali, dirette a facilitare la piena conoscenza dell'offerta di incentivi, delle relative modalità di accesso e degli strumenti disponibili in relazione alle caratteristiche e agli obiettivi dei potenziali beneficiari, a consentire la pubblicazione degli avvisi in un unico canale **(comma 3 lett. e)**.

Si delineano i tratti essenziali di un quadro sistemico dell'impatto dell'incentivazione mediante l'utilizzo e la valorizzazione delle valutazioni ex ante ed ex post, da effettuare anche attraverso applicazioni basate sulle tecnologie di intelligenza artificiale ed il ricorso all'interoperabilità dei sistemi informativi esistenti **(comma 3 lett. f)**.

Al **comma 5** dello schema si prevede poi la costituzione di una Cabina di regia, composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministero per il Sud e la coesione territoriale, dal Ministro per gli affari regionali, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Presidente della Conferenza unificata; nonchè integrata con la partecipazione di rappresentanti di ulteriori amministrazioni centrali titolari di interventi di incentivazione alle attività economiche interessate, ove vengano in rilievo gli ambiti di relativa competenza.

Alla Cabina di regia viene demandato il compito di garantire l'integrale e coerente attuazione della nuova disciplina, nonché di individuare eventuali ulteriori fabbisogni di intervento ovvero di miglioramento o di coordinamento dinamico tra strumenti di incentivazione nazionali e regionali, nonché di verificare l'effettiva addizionalità delle misure destinate al Mezzogiorno rispetto all'impianto incentivante nazionale.

Il principio è quello di allargare il coordinamento a tutte le amministrazioni che erogano incentivi e di dare organicità e struttura a tale coordinamento attraverso la sistematizzazione degli strumenti agevolativi e l'elaborazione di un "quadro strategico", nell'ambito del quale sono previsti anche spazi di cooperazione per finalità peculiari o geograficamente circoscritte. Si tratta dunque di una sede istituzionale che nel processo di attuazione delle legge delega ha il compito di individuare soluzioni attuative per: a) il migliore governo della politica industriale; b) il coordinamento e razionalizzazione degli aiuti rispetto alle finalità incentivanti; c) la massima semplificazione, uniformità e conoscibilità del sistema degli incentivi.

Per il funzionamento della Cabina di regia è prevista la costituzione, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e previa intesa con le pubbliche amministrazioni presenti stabilmente nella Cabina di regia, di una struttura tecnica di supporto. Tale struttura è incaricata dell'espletamento delle attività istruttorie e della predisposizione di tutti gli atti necessari, con il compito anche di supportare le amministrazioni nella realizzazione degli obiettivi di coordinamento.

Con precipuo riferimento all'attività istruttoria, la struttura tecnica di supporto, previa definizione del fabbisogno informativo, dovrà curare l'acquisizione dei rapporti di monitoraggio, delle analisi e delle

valutazioni delle amministrazioni responsabili o incaricate della gestione delle singole misure incentivanti.

La struttura di supporto, oltre all'impiego del personale delle amministrazioni che compongono la Cabina di regia, in possesso di una specifica esperienza in materia di incentivazione anche per quanto attiene alla programmazione dei fondi europei, potrà avvalersi delle agenzie e società *in house* di dette amministrazioni.

Nella considerazione dell'elevato tecnicismo che caratterizza la materia e tenuto anche conto della necessità di assicurare tempistiche di intervento celeri, è stata, altresì, prevista la possibilità del ricorso, per specifiche e motivate esigenze, ad esperti esterni, selezionati in conformità alla disciplina vigente.

Per quanto riguarda il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega, si prevede - **al comma 1** - che essi siano adottati, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e gli altri Ministri interessati per aree di competenza in base alle materie trattate, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. È stata altresì prevista la trasmissione degli schemi di decreto alle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali i decreti possono essere emanati anche senza i predetti pareri (**comma 4**).

In considerazione della complessità dell'intervento prefigurato è stata prevista la possibilità di procedere per ambiti omogenei, con l'adozione di più decreti anche non concomitanti per consentire una maggiore duttilità nell'esercizio delle delega in tal modo conseguendo con immediatezza positivi effetti per il sistema economico.

La rapida operatività della Cabina di regia costituisce, nel quadro di disciplina prefigurato, un fattore di significativa rilevanza, prevedendosi un termine di ventiquattro mesi, decorrente dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi da adottare nell'esercizio della delega, entro il quale il Governo è autorizzato ad emanare decreti correttivi e integrativi, tenendo conto anche dalle proposte formulate dalla Cabina di regia (**comma 6**).