



SENATO DELLA REPUBBLICA

9a Commissione Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare

Documento di osservazioni

**Audizioni informali nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn. 571 e
607 (Revisione del sistema di incentivi alle imprese)**

Roma, 16 maggio 2023

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

Vi ringraziamo per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo in merito disegni di legge nn. 571 e 607 sulla revisione del sistema di incentivi alle imprese.

Confesercenti ha da sempre evidenziato come l'alveo degli incentivi diretti alle imprese comprenda una "giungla" eterogenea di strumenti di sostegno, il cui grado di complessità è stato incrementato nel tempo per effetto del notevole numero di interventi "spot" adottati per far fronte alle crisi prima indotte dalla pandemia da COVID-19 e poi dall'aumento dei prezzi dell'energia.

Al riguardo, analizzando i provvedimenti in esame e le allegate relazioni, spicca il dato relativo al campione di incentivi, pari a 1.982 interventi per l'anno 2021, di cui:

- 1.638 gestiti dalle amministrazioni regionali;
- 198 gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato;
- 81 gestiti dall'Agenzia dell'entrate;
- 65 interventi a garanzia (gestiti dal Fondo di garanzia per le PMI, da SACE S.p.A. e da amministrazioni locali

È di tutta evidenza, quindi, la necessità di rimodulare e ridefinire la disciplina in materia di misure agevolative e incentivi agli investimenti delle imprese, con la volontà di favorire la coesione sociale delle imprese e rafforzarne la capacità economica e territoriale.

A nostro parere, tali obiettivi si perseguono:

1. partendo dalla **ricognizione** e dal **coordinamento** delle misure agevolative esistenti;
2. procedendo alla **semplificazione** delle misure e dei relativi procedimenti amministrativi, allo snellimento degli oneri amministrativi e burocratici a carico delle imprese beneficiarie, rimuovendo gli ostacoli per l'efficacia del sostegno pubblico;
3. efficientando la **pianificazione**, l'**organizzazione** e le **modalità di attuazione degli incentivi**.

Ciò premesso, nell'attesa dei decreti delegati attuativi, sulle disposizioni previste dai provvedimenti oggetto dell'odierna audizione, Confesercenti ritiene opportuno svolgere le seguenti osservazioni.

- Si condivide il principio inserito relativo alla pluriennalità e alla certezza dell'orizzonte temporale che devono avere le politiche d'incentivazione, non trascurando ovviamente gli obiettivi socio-economici prefissati. Al riguardo, la nostra Associazione da sempre ha

evidenziato come il concetto di stabilità pluriennale delle disposizioni sia strettamente correlato al concetto di pianificazione per le attività economiche. Garantire una stabilità nelle disposizioni senza modificarle continuamente comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui costi di adeguamento ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti. Continui ripensamenti portano le imprese a sostenere oneri pesantissimi;

- Per un'efficace revisione e semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese, evitando la proliferazione di incentivi "spot" già citata, Confesercenti condivide la volontà espressa di prevedere norme che obblighino a:
 - una **valutazione ex ante** degli incentivi previsti, sulla base di un'analisi di contesto e su indicatori di riferimento puntuali correlati all'incentivo stesso, che ne evidenzii i risultati attesi e l'efficacia temporale prevista. Tale modalità permetterebbe di verificare l'effetto primario dell'incentivo stesso, permettendo una programmazione degli interventi per periodo congruo e adeguato alle finalità della misura, assicurando quindi un sostegno continuativo e pluriennale;
 - un **monitoraggio** nel tempo degli effetti dello strumento agevolativo, permettendo una vera e propria comparazione degli effetti attesi rispetto quelli reali;
 - una **valutazione ex post** sull'efficacia degli strumenti d'incentivazione che permetta una misurabilità completa dell'impatto dello strumento nell'ambito economico in cui è stato inserito, che permetta di valutare gli obiettivi raggiunti o meno in termini di obiettivi socio-economici e che permetta di valutare la corretta o meno allocazione delle correlate risorse. Le analisi di impatto ex post, oltretutto, consentirebbero di monitorare costantemente i dati, evitando la duplicazione di misure incentivanti talvolta poco impattanti.
- La piena utilizzazione dei dati di cui dispone il sistema informativo dell'Amministrazione è condizione essenziale per un reale efficientamento del sistema Paese e permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi a carico degli imprenditori.

Sul tema Confesercenti ritiene opportuno prevedere in particolare:

- la razionalizzazione e l'armonizzazione della disciplina generale in materia di incentivi alle imprese, individuando un insieme definito, limitato e ordinato di strumenti agevolativi, quindi raggruppandoli e coordinandoli in un **unico**

testo normativo. L'adozione di un modello unitario di riferimento della normazione legislativa e amministrativa dedicata agli incentivi è auspicabile, ma deve essere tenuta in giusta considerazione anche la tipologia di incentivazione posta in essere, cioè se è automatica, valutativa o negoziata o (più raramente) mista. Per le imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, incentivi di tipo automatico, di facile accessibilità, di immediata quantificazione e di semplice fruizione, come i crediti d'imposta o "a sportello" (nuovi investimenti, R&S, nuova imprenditoria) rappresentano la migliore soluzione.

- La standardizzazione della modulistica è apprezzabile ma si deve tenere in giusta considerazione che la maggior parte dei dati richiesti è già in possesso degli enti pubblici, solamente che i sistemi che contengono tali informazioni non sono comunicanti tra loro. Si deve superare il sistema delle autocertificazioni attraverso la creazione di un collettore di tutte le informazioni già presenti su database pubblici. Quindi, ben venga la valorizzazione dello strumento "Registro nazionale degli aiuti di Stato" (RNA), intervenendo contestualmente con un'immediata semplificazione della disciplina vigente relativa alla c.d. "pubblicazione degli Aiuti di Stato". Al riguardo, è ripetitivo ed inutile **l'adempimento comunicativo**, a carico delle imprese beneficiarie, relativo agli obblighi di trasparenza e pubblicità sui propri siti internet o sulle note integrative, degli aiuti di Stato e degli aiuti c.d. "de minimis" percepiti dalle imprese, ma che di fatto sono già pubblicati nel Registro nazionale degli aiuti di Stato. Al riguardo, la pubblicità legale delle misure d'incentivo dovrebbe essere assicurata dalla pubblicazione delle informazioni necessarie in tale contesto nei siti istituzionali delle amministrazioni competenti. In tal modo, si renderebbe l'RNA uno strumento unico di agevole consultazione, in cui siano reperibili tutte le informazioni necessarie agli adempimenti in questione. Puntare sull'utilizzo di SPID e sulla firma digitale aiuterebbe a disintermediare le società di consulenza e a superare le autocertificazioni;
- Con particolare riferimento al potenziamento della piattaforma [incentivi.gov.it](https://www.incentivi.gov.it), riteniamo debba essere inteso come *repository* di

informazioni senza che esso diventi un unico punto di accesso a tutti gli incentivi altrimenti si creano dei colli di bottiglia.

- Condividiamo certamente il principio generale relativo alla necessità di prevedere un coordinamento oggettivo e soggettivo delle misure di incentivazione in modo da raggiungere, a parità di risorse, il massimo effetto derivante dall'applicazione delle stesse, nonché la volontà di prevedere misure che valorizzino il contributo dell'imprenditoria femminile e dell'imprenditoria giovanile per la crescita del sistema economico nazionale.
- Condividiamo altresì la volontà di promuovere un sistema di formazione specializzata a favore dei titolari delle imprese micro e piccole imprese, anche in chiave di innovazione tecnologica, digitale e di sviluppo sostenibile. Al contempo occorre necessariamente prevedere specifiche agevolazioni fiscali e contributive volte a favorire nuovi insediamenti produttivi nelle aree economicamente più in difficoltà e depresse del territorio nazionale.

Per le forme agevolative di accesso al credito, sempre più difficile da ottenere per le PMI, occorre rendere semplici e fruibili tutte le opzioni messe in campo e divulgarle con efficaci sistemi informativi.

Con particolare riferimento al **tema del credito alle imprese**, formuliamo alcune proposte nate dall'osservazione di criticità messe in luce da ultimo:

- 1) Evitare il ricorso ai cosiddetti *click day*, in quanto:
 - a. non valorizza i progetti delle PMI,
 - b. le PMI sono costrette a commissionare lavori di consulenza a professionisti che preparano la documentazione in tempi record
 - c. è un sistema inefficiente per le pubbliche amministrazioni in quanto si generano residui non spesi.
- 2) Potenziare la dotazione informatica degli enti attuatori al fine di evitare che la presentazione delle domande di agevolazione diventi onerosa in termini di tempo per le PMI.
- 3) Dividere le finalità delle risorse tra:
 - a. PNRR – che dovrebbe essere indirizzato alle tematiche indicate nel decreto all'art. 1, co. 2, lett. c);

- b. POR FESR/FEASR – che dovrebbe essere riservato allo sviluppo dei territori valorizzando il *Made in Italy*, le attività storiche, le attività di prossimità, il ricambio generazionale in modo anche da combattere i fenomeni della desertificazione dei piccoli comuni e l'acquisizione di eccellenze italiane da parte di capitali stranieri,
- 4) Investire sul livello di competenze degli enti territoriali, troppo spesso insufficienti con riferimento al lavoro di programmare, definire, attuare e rendicontare interventi con risorse pubbliche (in media i primi due anni di programmazione vengono persi per definire le macroaree di intervento),
 - 5) Ridefinire i criteri per l'individuazione dei soggetti attuatori delle misure pubbliche al fine di superare l'attuale assenza di concorrenza. Gli attuali meccanismi di individuazione dei soggetti attuatori fanno perdere mesi in procedure di bandi pubblici che alla fine contengono criteri che restringono troppo il cerchio dei potenziali partecipanti creando di fatto dei cartelli tra gli operatori. Sarebbe più efficace e più trasparente creare un albo fornitori a livello nazionale al quale le PP.AA. potrebbero accedere fissando dei limiti massimi di bandi gestibili in ogni dato momento. Ciò garantirebbe delle migliori tempistiche nella gestione di tutte le fasi dei bandi (istruttoria, assegnazione e rendicontazione),
 - 6) Trovare alternative agli schemi che prevedono la richiesta di fidejussioni sugli anticipi che sono costose per le PMI e non aiutano nella fase iniziale degli investimenti,
 - 7) Definire chiaramente i tempi massimi di istruttoria delle domande (che devono essere perentori per l'ente pubblico) in modo da rendere efficaci gli interventi e non creare colli di bottiglia,
 - 8) Definire schemi più chiari di rendicontazione e, ove possibile, standardizzare li stessi.

Da ultimo, le previsioni contenute nei disegni di legge oggetto di esame non valorizzano il ruolo delle Associazioni, le quali, ben conoscendo il mondo delle imprese e le esigenze reali di queste ultime, ed interfacciandosi più facilmente che le aziende con gli organismi istituzionali preposti, potrebbero meglio sviluppare gli obiettivi della delega, evitando che la gran parte degli incentivi concessi non vengano poi effettivamente erogati.

Come noto, le Associazioni degli imprenditori svolgono tradizionalmente funzioni di consulenza e affiancamento alle imprese, sia nell'individuazione del personale che nella

formazione e nell'aggiornamento dello stesso, e si prestano a svolgere un'efficace collaborazione con il sistema scolastico e formativo locale cogliendo e sviluppando in modo integrato le possibilità di accedere a forme di incentivazione. Si ritiene dunque che tali attitudini del sistema associativo potrebbero essere colte e sviluppate dai ddl in materia di incentivi, anzitutto con il richiamo espresso delle funzioni, ed inoltre con la previsione di norme specifiche che ne disciplinino l'integrazione con il sistema e dispongano l'opportuno supporto finanziario.