

**Schema di decreto legislativo
recante codice degli incentivi**

Atto 294

Memoria ANCE

**Commissione Attività
produttive Camera
e
Industria Senato**

Ottobre 2025

Lo “Schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi”, in attuazione dell’articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge n. 160/2023 e secondo i principi e criteri direttivi previsti dagli articoli 2 e 6 della medesima legge, definisce i principi generali che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi che prevedono agevolazioni alle imprese.

Rispetto a tale Schema, si ritiene opportuno effettuare alcune osservazioni, riportate di seguito.

Elementi premianti (art. 8)

In primo luogo, si segnala che l’articolo 8, *Elementi premianti e riserve specifiche*, prevede, nell’ambito delle valutazioni istruttorie compiute dall’ente competente in fase di accesso alle agevolazioni, ove non incompatibile con le finalità e le caratteristiche dell’incentivo e del settore del mercato di riferimento, determinati elementi premianti, tra i quali si evidenziano:

- il possesso della certificazione della parità di genere (lett. b, comma 1);
- l’avvenuta assunzione, nei termini stabiliti dal bando, di persone con disabilità, aggiuntive rispetto agli obblighi assunzionali di cui alla legge n. 68/1999, (lett. c, comma 1);
- la valorizzazione della quantità e qualità del lavoro giovanile e del lavoro femminile, tenendo conto, nell’ambito delle valutazioni istruttorie, di specifici elementi predefiniti dal bando, quali le misure di welfare aziendali e le azioni adottate dal proponente per ridurre i divari rispetto a opportunità di crescita e per la parità salariale; l’impiego di giovani e donne rispetto alla complessiva pianta organica e la situazione delle assunzioni dei predetti soggetti in un arco temporale predefinito al di sopra della soglia minima prevista da specifiche disposizioni di legge o del bando, come requisito di partecipazione; il possesso di idonee certificazioni utili alla dimostrazione della valorizzazione del lavoro dei giovani ovvero il possesso di idonee certificazioni, aggiuntive rispetto alla certificazione della parità di genere, atte a dimostrare la valorizzazione del lavoro femminile (lett. d, comma 1);
- la valorizzazione del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura, tenendo conto, nell’ambito delle valutazioni istruttorie, di specifici elementi predefiniti dal bando, quali le misure di welfare aziendale e le azioni adottate dal proponente a favore della genitorialità; il possesso di idonee certificazioni, aggiuntive rispetto alla certificazione della parità di genere, utili alla dimostrazione di tali misure (lett. e, comma 1).

Al riguardo, pur comprendendo in via generale le finalità perseguite da tale disciplina, si evidenzia che, nonostante venga precisato che tali elementi premianti trovano applicazione “*ove non incompatibile con le finalità e le caratteristiche dell’incentivo e del settore del mercato di riferimento*”, sussiste, comunque, il rischio che le singole amministrazioni applichino in maniera generalizzata e indistinta tali elementi anche per incentivi destinati a settori specifici, rispetto ai quali gli stessi non risultino idonei.

Inoltre, l’inserimento di questi criteri premiali nei bandi relativi a incentivi intersettoriali, ossia rivolti a più settori produttivi, produce effetti distorsivi tra imprese appartenenti a comparti diversi che intendano concorrere per il medesimo bando.

Ne risulterebbero penalizzate, infatti, per ragioni indipendenti dalle scelte aziendali, le imprese di settori, come l'edilizia, in cui le peculiarità dell'attività produttiva non consentono il determinarsi delle condizioni richieste per il riconoscimento delle suddette premialità.

Si pensi, in primo luogo, al criterio relativo alle assunzioni aggiuntive rispetto agli obblighi derivanti dalla legge n. 68/1999. Si ricorda, infatti, che non è possibile di norma adibire ai lavori in cantiere, per motivi di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, lavoratori rientranti nelle categorie di cui all'articolo 1 della predetta legge; da ciò deriva, tra l'altro, la norma sull'esclusione del personale di cantiere dalla base di calcolo della quota di assunzioni obbligatorie, contenuta nell'articolo 5, comma 2, della legge stessa.

Pertanto, prevedere come criterio premiale per la concessione degli incentivi l'avvenuta assunzione di persone con disabilità, aggiuntive rispetto ai predetti obblighi assunzionali, risulterebbe penalizzante nei confronti delle imprese edili.

Analogamente, risulterebbe penalizzante per le suddette imprese il criterio della premialità legato alla valorizzazione della quantità del lavoro femminile, dal momento che per le caratteristiche oggettive delle prestazioni lavorative svolte in cantiere, la manodopera operaia (che, soprattutto per le piccole imprese, costituisce la maggior parte dell'organico aziendale) risulta costituita, quasi esclusivamente, da uomini.

In proposito, si rileva, inoltre, che il possesso della certificazione della parità di genere (che di per sé costituisce uno strumento atto a dimostrare la "valorizzazione della quantità e qualità del lavoro femminile") viene elencato nell'articolo 8 come criterio premiale a sé stante, che si aggiunge, pertanto, a quello più generale. Questa sostanziale duplicazione di un criterio premiale avente la medesima finalità finisce per amplificare, in maniera impropria, gli effetti distorsivi sopra rappresentati.

Fermo restando quanto sopra, **con riferimento, poi, agli elementi premianti correlati all'adozione di misure di "welfare aziendale"** (citate sia rispetto alla valorizzazione del lavoro giovanile e del lavoro femminile, che rispetto alla valorizzazione del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura), **si chiede di includere nella relativa formulazione anche il riferimento al "welfare contrattuale" in senso più ampio (lettere d) ed e), comma 1, articolo 8).**

Nel settore edile, infatti, i servizi di welfare sono erogati non direttamente dal datore di lavoro ma per il tramite degli Enti bilaterali (Casse Edili, Fondo sanitario nazionale, Fondo di previdenza complementare), in attuazione di quanto disposto dalla contrattazione collettiva nazionale e territoriale che, a tal fine, prevede specifici obblighi di contribuzione a carico dello stesso datore di lavoro.

Pertanto, è necessario che gli elementi premiali che fanno riferimento al "welfare aziendale" siano opportunamente integrati con il riconoscimento del "welfare contrattuale", per valorizzare adeguatamente le peculiarità di un settore, come quello edile, in cui anche le piccole imprese assicurano ai propri dipendenti misure di welfare attraverso il sistema di contrattazione collettiva nazionale e territoriale.

Oltre a quanto sopra indicato, si ritiene, comunque, **necessario esplicitare in maniera più netta nel testo dell'articolo 8 (quindi, non soltanto con un inciso come ora previsto) che l'applicazione dei criteri premianti non può essere effettuata se non risulta congrua con le finalità e le caratteristiche dell'incentivo e del settore del mercato di riferimento. Inoltre, nel caso di incentivi intersettoriali, occorre prevedere espressamente l'inserimento di una "clausola di salvaguardia" per le imprese di quei settori che risulterebbero penalizzate dall'applicazione dei suddetti elementi premianti.**

Motivi di esclusione (art. 9)

L'articolo 9 tratta dei motivi di esclusione all'accesso agli incentivi, ovvero l'inadempimento dell'obbligo di stipula di contratti assicurativi a copertura dei danni per eventi catastrofici, introdotto dall'art. 1, co. 101 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (articolo 102).

È innanzitutto doveroso evidenziare che **l'articolo 9** del presente Schema estende l'ambito di applicazione della L. 213/2023 a tutte le tipologie di agevolazioni, dal momento che include anche le agevolazioni fiscali e contributive, e non solo quelle finanziarie (come previsto dalla Legge succitata).

Per questa ragione, **è necessario che lo Schema di D.Lgs preveda una limitazione dell'ambito di applicazione alle sole agevolazioni finanziarie.**

Inoltre, l'articolo 9 non sembra tenere in considerazione i tempi di entrata in vigore dell'obbligo assicurativo, differenziato a seconda della dimensione d'impresa.

E' quanto mai opportuno che i tempi di entrata in vigore siano coordinati tra lo Schema e la Legge n. 213/2023.

Infine, è opportuno che lo Schema di D.lgs. preveda degli **incentivi fiscali per gli investimenti che dovranno effettuare le imprese per prevenire i rischi catastrofici** a cui sono soggette. Questi investimenti consentirebbero di ridurre i premi assicurativi pagati e potrebbero anche essere riconosciuti dagli istituti bancari (in termini di maggiori erogazioni di credito e di tasso d'interesse applicato).

Decadenza dagli incentivi per delocalizzazione dell'attività (art. 16 c. 1)

Lo Schema, all'art.16, prevede clausole automatiche di esclusione delle imprese dall'accesso agli incentivi o di decadenza dal beneficio che, in alcuni casi, appaiono penalizzanti.

Tra queste, particolare criticità per le imprese del settore edile riveste quella relativa alla delocalizzazione dell'attività, o di parte di essa, dal sito incentivato ad altri siti in ambito nazionale o europeo, entro cinque anni dalla data di completamento dell'investimento.

Pur condividendo lo scopo di tale prescrizione, che è quello di mantenere nel territorio le attività che sono state oggetto di incentivi pubblici, è necessario considerare il particolare svolgimento dell'attività produttiva delle imprese di costruzione che operano attraverso cantieri dislocati sul territorio e di natura temporanea.

Difatti, poiché la delocalizzazione viene riscontrata laddove lo spostamento dell'attività avvenga in favore di "un'altra unità produttiva" situata in territorio nazionale oppure in quello dell'UE, occorre tenere conto che, nel settore edile, i beni strumentali vengono spostati nei vari cantieri facenti capo alla medesima impresa, localizzati in Italia o anche in territori europei.

E questo costituisce un aspetto caratteristico e fisiologico dell'attività di costruzione, slegato, quindi, da qualsiasi intento elusivo diretto ad ottenere un beneficio fiscale per beni che vengono successivamente estromessi da uno specifico sito produttivo o territorio agevolato.

Pertanto, appare necessario che, il Codice degli incentivi in approvazione contenga una norma di principio generale che escluda l'ipotesi di decadenza per tutte le attività, quali quella edile, esercitate tramite cantieri e siti produttivi di natura temporanea, dislocati sul territorio nazionale, o in ambito UE, e che utilizzano i beni strumentali che, per loro natura, vengono impiegati in più siti produttivi facenti capo alla medesima impresa (cd. mezzi d'opera di cantiere).

Decadenza e divieto di accesso agli incentivi (art. 16 c. 5)

Per completezza, infine, si rilevano altresì gravi criticità con riferimento alle disposizioni del comma 5 del medesimo articolo 16 (pur trattandosi di una norma relativa agli stabilimenti industriali), anche sotto il profilo della sua estensione agli incentivi contributivi.

Tale norma, infatti, introduce, oltre ad una apposita sanzione amministrativa, la decadenza con obbligo di restituzione dell'importo degli incentivi (quindi non più soltanto di agevolazioni e finanziamenti rientranti nel Registro nazionale degli Aiuti di Stato, come previsto oggi), percepiti nei dieci anni antecedenti, qualora un'impresa con oltre 250 dipendenti, al termine della procedura prevista dalla legge di bilancio 2022, cessi definitivamente l'attività produttiva o una parte significativa della stessa (senza delocalizzare), con contestuale riduzione di personale superiore al 40 per cento di quello impiegato mediamente nell'anno precedente in relazione all'unità produttiva oggetto della chiusura. L'obbligo di restituzione riguarda gli incentivi di cui hanno beneficiato gli stabilimenti produttivi oggetto della cessazione o dei ridimensionamenti di attività.

Oltretutto, la citata sanzione amministrativa consiste nel pagamento di una somma in misura da 2 a 4 volte l'importo dell'aiuto fruito.

Si ritiene, in via generale, che una novità normativa di così grave portata "afflittiva" non possa, comunque, essere introdotta con lo strumento del decreto legislativo, in assenza di criteri di delega che prevedano espressamente un inasprimento della disciplina ad oggi vigente.

Incentivi che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale (art. 16 c. 6)

Ferme restando le criticità sopra evidenziate con riferimento alla generalità degli incentivi alle imprese, si rileva con favore, proprio per le ragioni sopra esposte, che l'articolo 20, comma 5, dello Schema in esame, prevede un "regime speciale" per gli incentivi contributivi, che restano soggetti alla propria specifica disciplina. Pertanto, per espressa disposizione normativa, a tali incentivi non si applicano le disposizioni del Capo III del provvedimento in esame (quindi, non si applica neanche l'articolo 8 sopra citato), con la sola eccezione dell'articolo 16 del medesimo Capo.

Tuttavia, proprio con riguardo agli incentivi contributivi, suscita perplessità e preoccupazione l'applicazione del citato articolo 16, con particolare riferimento, per quanto riguarda il nostro settore, al comma 6.

Tale comma 6 prevede, infatti, che *“in caso di incentivi che prevedono la valutazione dell’impatto occupazionale, i bandi definiscono le conseguenze applicabili, in caso di riduzione dei livelli occupazionali degli addetti all’unità produttiva o all’attività interessata dal beneficio medesimo successivamente al completamento dell’iniziativa agevolata, ovvero in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti in sede di domanda, anche in termini di riduzione del beneficio in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale, fino alla decadenza dal beneficio medesimo, fatti salvi i casi di riduzione dovuta a giustificato motivo oggettivo. Per «incentivi che prevedono la valutazione dell’impatto occupazionale» (...) si intendono gli incentivi nei quali l’incremento o la conservazione dei livelli occupazionali sono il fine diretto e specifico, o uno dei fini diretti e specifici e nei quali il positivo riscontro dell’impatto occupazionale dell’operazione finanziata è elemento determinante ai fini dell’ammissione al beneficio”*.

Questa disposizione è stata evidentemente formulata avendo come riferimento gli incentivi alle imprese connessi in generale al finanziamento dell’attività produttiva. La sua estensione agli incentivi contributivi, oltre a generare incertezze sulle concrete modalità di applicazione, rischia di snaturare le caratteristiche specifiche delle singole agevolazioni contributive, la cui disciplina è calibrata dal legislatore con disposizioni *ad hoc*.

Tali disposizioni possono prevedere, in determinati casi, il rispetto del requisito del c.d. incremento occupazionale netto, oppure il rispetto di specifici e circoscritti divieti di licenziamento strettamente connessi alle finalità del singolo incentivo, regolando altresì le conseguenze del mancato adempimento di tali obblighi. **Considerata la specificità degli incentivi contributivi rispetto alla generalità degli incentivi alle imprese, si ritiene essenziale, per dare certezza normativa alle imprese e per non vanificare le finalità degli sgravi contributivi, escludere l’applicazione della norma generale prevista dal comma 6 sopra citato.**

Pertanto, a differenza di quanto disposto circa l’applicabilità generale dell’articolo 16 agli incentivi contributivi, andrebbe espressamente indicato, nel medesimo comma 6 dell’articolo 16, che tra gli “incentivi che prevedono la valutazione dell’impatto occupazionale” non rientrano quelli contributivi.

Ambito di applicazione (artt. 1 e 20)

Lo Schema, **all’art. 1**, stabilisce espressamente che le disposizioni del codice non si applicano agli incentivi fiscali diversi da quelli fruiti nella forma del credito d’imposta per i quali, all’art. 20 del testo, è prevista una disciplina speciale.

In merito, **andrebbe specificato più chiaramente che il nuovo Codice riguarda solo gli incentivi fiscali concessi sotto forma di crediti d’imposta** e non di altri meccanismi quali detrazioni d’imposta o deduzioni dal reddito imponibile.

Inoltre, **la disciplina degli incentivi fiscali è fissata dall’art. 20** che li suddivide in due categorie:

1. **Incentivi fiscali** per i quali è prevista un’istruttoria di tipo valutativo ai fini dell’ammissione che sono disciplinati dal Codice, fatta salva la parte riguardante la fruizione, il controllo e il recupero, che resta regolata dalla normativa di settore.

2. **Crediti di imposta "automatici"**, per i quali viene introdotta la previsione di una comunicazione preventiva alla fruizione, che il richiedente deve inviare al soggetto competente. In questa comunicazione, il richiedente deve indicare l'ammontare complessivo delle spese per cui chiede l'agevolazione, la presunta ripartizione negli anni della fruizione, nonché le ulteriori comunicazioni richieste dalla normativa. A questa seconda categoria di incentivi, il codice si applica solo marginalmente, con esclusione del Capo III che riguarda l'attuazione degli incentivi e che si applica solo agli articoli 9 (sulle cause di esclusione) e 16 (già menzionato).

A tal proposito, sarebbe opportuno:

- **identificare** in modo preciso **quali sono gli incentivi fiscali** sottoposti a istruttoria preventiva, **appartenenti alla prima categoria**, così da poter distinguere, in via residuale, **quali sono gli incentivi cd. automatici**.
- **chiarire che la comunicazione preventiva per i crediti d'imposta cd. automatici ha lo scopo di monitorare la fruizione dell'incentivo, e non di svolgere una valutazione istruttoria.**

Da ultimo, si auspica che le Associazioni di categoria, siano adeguatamente coinvolte nelle riunioni preparatorie nell'ambito del **Tavolo permanente degli incentivi** previsto dal medesimo codice.