Senato della Repubblica

XIX LEGISLATURA

N. 2077

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ROMEO, GARAVAGLIA, BERGESIO, CANTÙ, MINASI, MURELLI, PUCCIARELLI e STEFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 2026

Delega al Governo in materia di valutazione, revisione e razionalizzazione dei sussidi e degli incentivi alle imprese, e destinazione delle risorse conseguite alla riduzione del costo del lavoro

ONOREVOLI SENATORI. – Il tema dei sussidi e degli incentivi alle imprese e della loro efficienza ed efficacia nello sviluppo del sistema produttivo del Paese è un tema che da decenni impegna non solo le riflessioni del mondo imprenditoriale, ma anche, evidentemente, quelle del decisore politico.

Nel dibattito sulla revisione degli incentivi alle imprese si è progressivamente consolidata l'esigenza di adottare un metodo di valutazione fondato non tanto su tagli lineari, quanto sulla verifica puntuale della giustificazione economica e dell'efficacia di ciascuna misura. In questa prospettiva, ogni sussidio pubblico alle imprese dovrebbe essere sottoposto a un duplice vaglio: l'esistenza di un effettivo fallimento di mercato o di un'altra specifica esigenza di interesse pubblico che ne giustifichi l'istituzione, e un'analisi costi-benefici che tenga conto anche dei costi indiretti, amministrativi e distorsivi. Le risorse recuperate dalla soppressione o dalla rimodulazione delle misure prive di adeguata giustificazione o di comprovata efficacia potrebbero quindi essere destinate alla riduzione strutturale del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro, così da rafforzare la competitività del sistema produttivo.

L'esigenza di una selezione sostanziale degli incentivi fondata su tali criteri resta tuttavia in larga parte da attuare. La delega di cui alla legge 27 ottobre 2023, n. 160, ha prodotto due importanti provvedimenti: il decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184, recante il « Codice degli incentivi », che ha riordinato la *governance*, le procedure e gli obblighi di valutazione e monitoraggio delle agevolazioni alle imprese, istituendo tra l'altro il Tavolo permanente degli incentivi presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*; e il decreto legislativo 26 giugno 2026, n. 138, che ha razionalizzato l'offerta degli incentivi di competenza del Ministero concentrandola su cinque strumenti, tra i quali il Fondo per la crescita sostenibile. Tali interventi hanno riordinato l'offerta degli incentivi e ne hanno disciplinato il ciclo di vita, ma non hanno ancora condotto, sul piano sostanziale, una selezione fondata sul merito economico di ciascuna misura – fallimento di mercato, addizionalità, costi-benefici – vera condizione per liberare risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese.

Il perimetro di intervento resta, del resto, considerevole. Il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2025 del Ministero dell'economia e delle finanze censisce, per il 2026, 51 misure di spesa fiscale destinate alle imprese, per un valore complessivo di minori entrate, relative alle misure dagli effetti quantificabili, pari a circa 8,6 miliardi di euro; il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi curato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica stima in 22,4 miliardi di euro, per il 2025, i sussidi con effetti negativi sull'ambiente; le raccomandazioni della Commissione europea del giugno 2026 insistono sulla necessità di intensificare gli sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. La presente delega intende operare in coerenza con tale quadro normativo e istituzionale, valorizzando gli strumenti già esistenti – in particolare il Tavolo permanente degli incentivi e il sistema Incentivi Italia.

La destinazione delle risorse così recuperate alla riduzione del cuneo fiscale e contributivo a carico delle imprese si affianca

alle misure già adottate in questi anni sul costo del lavoro, che hanno riguardato principalmente la componente a carico dei lavoratori dipendenti, attraverso la leva dell'IRPEF e delle detrazioni in busta paga. La componente datoriale del cuneo contributivo, che secondo i più recenti dati dell'OCSE colloca l'Italia tra i paesi con l'incidenza più elevata sul costo del lavoro in Europa, resta un ambito nel quale un intervento strutturale, non condizionato a specifiche categorie di assunzione, può utilmente completare il quadro delle misure a sostegno della competitività delle imprese.

La scelta dello strumento della legge delega, anziché di un intervento normativo diretto, risponde all'esigenza di affidare al Governo, nel rispetto di princìpi e criteri direttivi puntuali, l'acquisizione dei dati e la conduzione dell'istruttoria tecnica necessaria alla ricognizione integrale dei sussidi e degli incentivi vigenti – che riguarda, oltre alle misure già disciplinate dal Codice degli incentivi, anche le agevolazioni fiscali automatiche, le agevolazioni contributive e l'intero perimetro delle spese fiscali destinate alle imprese – avvalendosi delle banche dati e delle strutture già in essere.

L'articolato si compone di sette articoli. L'articolo 1 reca i princìpi e le finalità della delega, in coerenza con il quadro normativo sopra richiamato. L'articolo 2 disciplina l'esercizio della delega, la procedura di adozione dei decreti legislativi e la possibilità di decreti integrativi e correttivi. L'articolo 3 reca i princìpi e criteri direttivi generali, individuando quali criteri di valutazione il fallimento di mercato, l'addizionalità e l'analisi costi-benefici, nonché la preferenza per gli strumenti automatici e la destinazione dei risparmi alla riduzione del cuneo fiscale. L'articolo 4 reca i princìpi e criteri direttivi specifici, articolati per aree tematiche: ricognizione e classificazione, selezione e razionalizzazione, destinazione delle risorse e raccordo istituzionale con il Tavolo permanente degli incentivi. Gli articoli 5, 6 e 7 recano, rispettivamente, le disposizioni finanziarie, la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome, e l'entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Princìpi e finalità)

1. In coerenza con la legge 27 ottobre 2023, n. 160, con il codice degli incentivi di cui al decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184, con il decreto legislativo 26 giugno 2026, n. 138, e nell'esercizio della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, nonché di coordinamento della finanza pubblica e di sostegno all'innovazione per i settori produttivi, di cui al medesimo articolo 117, terzo comma, della Costituzione, al fine di razionalizzare il sistema dei sussidi e degli incentivi alle imprese secondo criteri di verificata addizionalità e di analisi costi-benefici, e di destinare le risorse rese disponibili alla riduzione strutturale del costo del lavoro, la presente legge reca la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti la revisione, la razionalizzazione e la valutazione dei sussidi e degli incentivi alle imprese, ivi compresi quelli di titolarità regionale.

Art. 2.

(Delega al Governo in materia di revisione, razionalizzazione e valutazione dei sussidi e degli incentivi alle imprese)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, con il Ministro dell'ambiente

e della sicurezza energetica, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese, uno o più decreti legislativi per la revisione, la razionalizzazione e la valutazione dei sussidi e degli incentivi alle imprese. I decreti legislativi di cui al presente articolo sono adottati sulla base dei princìpi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 3 e dei princìpi e criteri direttivi specifici di cui all'articolo 4.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono corredati di relazione tecnica ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e sono trasmessi, ove suscettibili di produrre effetti nei confronti delle regioni, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per il raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che deve essere acquisita entro trenta giorni, decorsi i quali il Governo può comunque procedere. Gli schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Nel caso di schemi suscettibili di produrre effetti nei confronti delle regioni, la trasmissione alle Camere ha luogo dopo l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza o, in mancanza, dopo la scadenza del termine di cui al primo periodo. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari di cui al comma 2, trasmette nuovamentegli schemi dei decreti legislativi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari

elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 3 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

5. Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 ovvero dalla scadenza, se successiva, del termine di cui al comma 1, secondo periodo, come eventualmente prorogato ai sensi del comma 4, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e secondo la procedura di cui al presente articolo. A tal fine, il Governo tiene conto anche degli esiti delle valutazioni svolte ai sensi dell'articolo 21 del codice di cui al decreto legislativo n. 184 del 2025.

Art. 3.

(Princìpi e criteri direttivi generali)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 2, il Governo osserva i seguenti princìpi e criteri direttivi generali:

a) effettuare, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, numero 1), una ricognizione integrale di tutti i sussidi e gli incentivi alle imprese vigenti, indipendentemente dall'amministrazione titolare e dalla forma tecnica dell'agevolazione, incluse le agevolazioni fiscali automatiche e le spese fiscali di cui al Rapporto annuale sulle spese fiscali previsto

dall'articolo 21, comma 11-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, avvalendosi dei dati disponibili presso il sistema Incentivi Italia, il Registro nazionale degli aiuti di Stato, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;

b) classificare i sussidi e gli incentivi censiti in ragione delle inefficienze allocative del mercato per le quali sono stati istituiti, con particolare riguardo alle esternalità positive derivanti da attività di ricerca, sviluppo e innovazione, alle asimmetrie informative che generano vincoli di accesso al credito e al capitale di rischio delle piccole e medie imprese e delle *start-up*, agli squilibri territoriali di sviluppo economico e agli obiettivi di transizione ecologica e digitale definiti in sede europea e nazionale;

c) sottoporre i sussidi e gli incentivi alle imprese, con modalità proporzionate alla dimensione finanziaria e alla disponibilità dei dati, alla verifica dell'effetto addizionale rispetto a uno scenario controfattuale e, anche ove sia accertata un'addizionalità significativa, all'analisi dei costi e dei benefici economici, sociali e ambientali, tenuto conto dei costi amministrativi e di accesso. Prevedere di conseguenza interventi di selezione e razionalizzazione individuando, sulla base degli esiti dell'attività svolta ai sensi del primo periodo e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, le misure da mantenere, rimodulare o sopprimere;

d) privilegiare, in sede di rimodulazione delle misure mantenute, le modalità di erogazione automatica rispetto alle procedure competitive con margini di discrezionalità amministrativa, salvo che la natura o le finalità specifiche dell'incentivo richiedano una valutazione comparativa dei progetti;

e) destinare, con la prima legge di bilancio utile e nel rispetto degli equilibri di

finanza pubblica, le economie nette e strutturali derivanti dalla razionalizzazione, previamente quantificate e verificate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, alla riduzione strutturale del costo del lavoro mediante la riduzione del cuneo fiscale e contributivo a carico delle imprese, escludendo da tale quantificazione le economie relative ai bilanci delle regioni e delle province autonome.

Art. 4.

(Princìpi e criteri direttivi specifici)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 2, il Governo osserva altresì i seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) con riferimento alla ricognizione e alla classificazione di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)* e *b)*:

1) escludere dalla ricognizione gli incentivi destinati ai settori agricolo, forestale, della pesca e dell'acquacoltura, nonché le misure aventi natura compensativa dei costi connessi all'adempimento di obblighi di servizio pubblico o alla gestione di servizi di interesse economico generale, incluse quelle operanti nei settori dell'istruzione e della formazione, della sanità e dell'assistenza sociale, del trasporto pubblico e dei servizi postali;

2) rendere pubblici gli esiti della ricognizione e della classificazione attraverso il sistema Incentivi Italia, ai sensi dell'articolo 22 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 184 del 2025;

b) con riferimento alla selezione e alla razionalizzazione di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *c)* e *d)*:

1) definire, in via preliminare alla valutazione delle singole misure e con modalità proporzionate ai sensi del citato arti-

colo 3, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, una metodologia comune, predisposta dal nucleo tecnico di cui alla lettera *d)*, numero 1), del presente articolo, che specifichi gli indicatori quantitativi, la soglia di significatività dell'effetto addizionale, le tecniche controfattuali ove applicabili, l'orizzonte temporale, i costi fiscali, amministrativi e di accesso e i criteri di comparazione tra misure eterogenee, rilevando gli effetti occupazionali, produttivi, territoriali e ambientali quali indicatori di risultato e non quali criteri autonomi di mantenimento; applicare la metodologia alla verifica e all'analisi del citato articolo 3, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, avvalendosi, ove disponibili, delle valutazioni condotte ai sensi dell'articolo 21 del codice di cui al decreto legislativo n. 184 del 2025; rendere pubblici, attraverso il sistema Incentivi Italia, metodologia, dati aggregati e risultati, nel rispetto delle norme sulla riservatezza;

2) sottoporre alla valutazione di cui al citato articolo 3, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, anche i sussidi e gli incentivi finanziati, in tutto o in parte, con risorse dell'Unione europea, ivi compresi quelli rientranti nella politica di coesione o nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, quelli destinati alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione delle piccole e medie imprese e delle *start-up* e quelli classificati come ambientalmente favorevoli nel Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli di cui all'articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, non disponendo esclusioni preventive dalla valutazione, dalla rimodulazione o dalla soppressione, fatto salvo quanto previsto dal numero 3);

3) per le misure finanziate, in tutto o in parte, con risorse dell'Unione europea, individuare, sulla base degli esiti della valutazione, le eventuali rimodulazioni, riprogrammazioni o soppressioni da proporre presso le sedi competenti;

4) motivare la soppressione di ciascuna misura mediante una relazione di valutazione resa pubblica attraverso il citato sistema Incentivi Italia, anche in forma aggregata per misure omogenee;

5) individuare espressamente le disposizioni da abrogare o modificare in conseguenza della soppressione delle misure statali, assicurando il coordinamento con la disciplina dei rapporti in corso;

c) con riferimento alla destinazione delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *e)*:

1) prevedere che le economie nette e strutturali quantificate e verificate ai sensi del citato articolo 3, comma 1, lettera *e),* siano destinate esclusivamente alla riduzione del cuneo fiscale e contributivo a carico delle imprese, escludendone l'impiego per l'istituzione di nuovi sussidi o incentivi alle imprese;

2) prevedere che, qualora i sussidi e gli incentivi oggetto di soppressione o rimodulazione riguardino impegni pluriennali già assunti, la relativa soppressione o rimodulazione tenga conto, ai fini della quantificazione delle economie, degli impegni già assunti e dei relativi tempi di esaurimento, facendo comunque salvi i procedimenti di concessione già avviati e i diritti e gli affidamenti tutelati dall'ordinamento;

d) con riferimento al raccordo istituzionale:

1) prevedere che l'istruttoria di cui alle lettere *a)* e *b)* sia condotta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da un nucleo tecnico costituito nell'ambito del Tavolo permanente degli incentivi di cui all'articolo 5 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 184 del 2025, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, del Ministero dell'economia e delle finanze, ivi compreso il Dipartimento della Ragioneria gene-

rale dello Stato, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nonché con la partecipazione di un membro designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

2) prevedere che il nucleo tecnico di cui al numero 1) operi in raccordo con il Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa di cui all'articolo 9, comma 8, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, e possa avvalersi del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *b)* e *c)*;

3) prevedere che il nucleo tecnico possa avvalersi, mediante accordi o convenzioni nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, della collaborazione dell'Istituto nazionale di statistica, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Agenzia delle entrate, della Banca d'Italia e di enti pubblici di ricerca, individuando le modalità di accesso e di interoperabilità dei dati necessari nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, del segreto statistico e delle disposizioni sull'accesso ai dati fiscali e previdenziali, privilegiando dati anonimizzati o aggregati ove idonei allo scopo;

4) prevedere che gli esiti delle valutazioni delle misure di titolarità regionale e provinciale siano comunicati alle amministrazioni regionali e provinciali competenti, ferma restando in capo alle regioni e alle province autonome, e nell'ambito delle rispettive competenze, l'autonomia decisionale in ordine al mantenimento, alla rimodulazione o alla soppressione delle misure stesse.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Salvo quanto disposto dal comma 2, dall'attuazione delle deleghe di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Art. 6.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00