



Agenzia nazionale per l'attrazione  
degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA

## SENATO DELLA REPUBBLICA

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

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

**AUDIZIONE INFORMALE DEL DR. BERNARDO MATTARELLA  
AMMINISTRATORE DELEGATO DI INVITALIA, AGENZIA NAZIONALE PER  
L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA**

**Roma, 1 giugno 2023**

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,  
desidero innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità offerta ad Invitalia di poter fornire, in questa autorevole sede, il proprio contributo in merito ai disegni di legge nn. 571 e 607 sulla revisione del sistema di incentivi alle imprese.

La Relazione annuale del Ministero per le imprese e il Made in Italy sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2022 evidenzia con chiarezza come il Sistema degli incentivi, già molto articolato, si sia dovuto modulare alle logiche di azioni straordinarie ed emergenziali di sostegno, rafforzamento e sviluppo del tessuto industriale e delle PMI nazionali fortemente compromessi dagli eventi tragici e recenti della pandemia e del conflitto scoppiato poco più di un anno fa nel cuore dell'Europa.

Non sempre, però, i provvedimenti d'urgenza, seppure orientati a garantire coerenza tra gli obiettivi di coesione e sviluppo delle iniziative adottate e i risultati raggiunti, hanno completamente soddisfatto le attese dei beneficiari.

Invitalia, l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, può ritenersi un osservatorio privilegiato poiché, per conto del Governo e delle Amministrazioni centrali, gestisce gran parte delle agevolazioni economiche e finanziarie destinate alla nascita e allo sviluppo delle imprese.

Per il solo 2022, contiamo ben 40 misure attive.

Nel corso degli anni, quindi, l'Agenzia ha maturato una consolidata esperienza e non può che accogliere con favore l'intenzione del legislatore di procedere a una razionalizzazione e a un riordino degli incentivi.

In questa sede siamo chiamati a sottoporvi alcuni punti di attenzione e, anche, proposte di modifica: alcune di carattere generale, altre riguardanti le singole misure che Invitalia gestisce che non farò in tempo ad esporre oggi e depositerò come memoria.

Il primo punto di attenzione riguarda una significativa **proliferazione - sovrapposizione o duplicazione** - delle misure e degli strumenti agevolativi destinati, spesso, a medesimi soggetti, e per le medesime tipologie di spese ammissibili.

Pochi esempi: le misure destinate agli acquisti di beni strumentali per rafforzare o qualificare i processi produttivi delle imprese, o misure e interventi destinati all'efficientamento energetico. È una sovrapposizione che appare ancor più singolare se guardiamo anche ad alcune misure e strumenti attivi a livello territoriale, in particolare regionale.

A questo si aggiunge un dato da segnalare: la più alta concentrazione di investimenti per incentivi alle imprese è nella fascia fino a 4 milioni di euro. In quella 4-20 milioni agiscono invece solo pochi strumenti, peraltro molto settoriali. Per gli investimenti oltre i 20 milioni, i Contratti di sviluppo continuano a rappresentare un vero asset della politica industriale italiana.

Proseguo: le **dotazioni finanziarie** assegnate alle misure risultano, talvolta, poco **coerenti con il volume delle domande da parte delle imprese**. La spiacevole conseguenza non è solo quella di generare aspettative destinate a restare disattese con un sostanziale effetto "click day", ma anche, nel concreto, di attivare un numero di domande non ammissibili - e non ammesse - per carenza di fondi.

Quando si tratta di misure molto richieste e che funzionano talmente bene da esaurire le risorse in pochissimo tempo, andrebbero rifinanziate.

Su questo aspetto può essere utile programmare azioni – misure – strumenti con dotazioni finanziarie più significative, integrando azioni-misure - fondi di diverse amministrazioni rivolte, però, ai medesimi target.

Sulle 40 misure attualmente gestite da Invitalia, 22 si riferiscono ad interventi una tantum generando, non solo una dispersione di risorse dell’Agenzia, ma anche un forte disorientamento delle imprese costrette a districarsi in una giungla di misure con poche risorse assegnate e tempi di attuazione molto brevi. Al contrario le misure più stabili e continuative nel tempo (18 quelle gestite da Invitalia) offrono alle imprese un orizzonte più certo sia in relazione alle procedure di accesso che alla programmabilità delle risorse economiche.

La decisione di intervenire sulla materia offre una doppia opportunità. La prima: prevedere una maggiore **continuità temporale agli strumenti agevolativi** per consentire, da un lato una maggiore e più razionale programmazione degli investimenti da parte delle imprese e, dall’altro, per ridurre il rischio di “sovraccollamento” agli sportelli. La seconda opportunità: attivare una **maggiore e più efficace sinergia con il sistema finanziario**, in primis quello bancario, per favorire un accompagnamento ai programmi di investimento delle imprese, con una pre -valutazione delle condizioni di accesso alle misure rispetto alle caratteristiche del soggetto proponente e della qualità del programma di investimento, oltre ad assicurare un maggiore impegno nella copertura dei fabbisogni finanziari che, dal nostro osservatorio, continua a rappresentare una delle cause più ricorrenti di motivi ostativi all’accoglimento delle domande;

Sulla scorta della nostra esperienza, reputiamo opportuno introdurre nei bandi e negli avvisi criteri di selezione o premialità orientati da un lato a favorire una maggiore collaborazione tra le imprese, anche in una logica di filiera di settore e di valorizzazione di ambiti produttivi e territoriali; dall’altro, a promuovere una maggiore sinergia con il sistema della ricerca e dell’innovazione del Paese. Le recenti misure PNRR, relative a bandi Filiera e quelle riguardanti le misure “Dalla ricerca all’impresa” (M4C2) possono rappresentare esempi utile da seguire;

La razionalizzazione delle diverse misure e strumenti agevolativi potrebbe avvenire anche attraverso l’istituzione di un **Fondo Incentivi**, gestito da Invitalia, per finanziare programmi di investimento presentati dalle imprese. Il Fondo potrebbe essere finanziato con risorse europee e nazionali, disponibili dalle diverse programmazioni.

Nella stessa ottica di razionalizzazione, sarebbe opportuno puntare **sulla valorizzazione di un sistema centralizzato di verifica dei dati che agevoli i controlli** per qualunque livello sia interessato alla gestione della misura (nazionale, regionale, locale). E, per semplificare, si potrebbe da una parte subordinare la richiesta da parte della PA di documentazione integrativa non già presente nei database dell’amministrazione solo in caso di esito favorevole della domanda, in fase di rendicontazione; dall’altra, istituire un **cassetto fiscale del beneficiario** con accesso sulle piattaforme attraverso sistemi di autenticazione (es. SPID/CIE) a garanzia di una piena visibilità di tutti i documenti richiesti (es. DURC, bilanci, Registro nazionale aiuti, ecc.).

Infine, in linea con il ddl governativo, condividiamo la necessità di lavorare, di più e meglio, sulla base di dati di valutazione sull’efficacia degli incentivi sulle imprese e, anche - forse soprattutto - sui territori. Significa, questo, rafforzare le attività di **monitoraggio e di valutazione di impatto dei risultati** delle misure di incentivazione per orientare, o ri-orientare, le risorse verso obiettivi in linea con le esigenze del ciclo economico e/o degli obiettivi di policy. **Invitalia lo ha già sperimentato su diverse misure - Resto al Sud, Cultura Crea e Cds** – e l’esito non può che essere un miglioramento delle performance e dei cicli virtuosi d’impatto sui territori.

## **Proposte e punti di attenzione per gli incentivi attualmente gestiti da Invitalia**

**Resto al Sud.** In ragione del successo della misura agevolativa e delle finalità della stessa (contrasto alla decrescita demografica, soprattutto delle aree del Sud, del cratere sismico e delle isole minori ed ai crescenti tassi di disoccupazione) potrebbe essere opportuno estenderla alle aree del centro nord assimilabili a quelle già oggetto di intervento, prevendo un'apposita dotazione finanziaria.

**Italia Economia Sociale.** L'utilizzo della misura è stato frenato dal funzionamento del FRI, per la copertura della componente di finanziamento agevolato prevista dalla struttura dell'incentivo. Il meccanismo di funzionamento del fondo, che prevede l'attivazione anche del finanziamento bancario associato a quello agevolato (es. ammortamento differito, mancata fruizione del Fondo di garanzia), disincentivano il ricorso alla misura agevolativa, che peraltro rappresenta uno degli strumenti agevolativi di maggiore interesse per le iniziative economiche del Terzo Settore.

**Fondo impresa femminile.** In considerazione del forte interesse suscitato dall'incentivo, per il quale in un solo giorno di apertura dello sportello per la presentazione delle domande di agevolazione risulta pervenuto un numero di istanze corrispondenti ad agevolazioni richieste (1,7 miliardi di euro) di gran lunga superiori alle risorse stanziare, si propone il rifinanziamento dello stesso con una dotazione finanziaria utile a renderlo fruibile in un arco temporale adeguato a sostenere anche le future progettualità delle imprese femminili: 300 milioni di euro annui per ciascuno dei prossimi 3 anni.

**Selfiemployment.** Sarebbe utile prevedere un nuovo stanziamento a beneficio di una misura agevolativa istituita sul modello Selfiemployment - analogo target (NEET, donne e disoccupati, con un'attenzione specifica agli ex percettori del reddito di cittadinanza) e finalità (rafforzare/innovare le politiche attive del lavoro, superando la logica del sostegno al reddito e concorrendo ad una crescita economica autenticamente inclusiva) - ma con una componente di fondo perduto finalizzata a rendere più diffuso/efficace l'intervento.

**Economia Circolare.** Nonostante la strategicità dell'obiettivo della misura, le domande presentate sono state di gran lunga inferiore rispetto alla stima iniziale condivisa con gli uffici ministeriali. Il ridotto appeal della misura sembra essere riconducibile, principalmente, al mix agevolativo concesso, che prevede una ridotta percentuale a fondo perduto, e all'obbligo di un finanziamento bancario per una % del 20% del totale dei costi ammissibili.

**Fondo Nazionale Efficienza Energetica.** La misura, pur rivolta ad un ampio target (imprese, ESCO e Pubblica Amministrazione) per investimenti diretti a migliorare l'efficienza energetica di impianti e di uffici o edifici non ha mai riscontrato un grande successo. La motivazione principale risiede nella tipologia di agevolazioni concesse, tutte relative al finanziamento agevolato, con esclusione dunque di quello a fondo perduto. Il Ministero competente ha previsto alcune azioni proprio finalizzate ad introdurre il finanziamento a fondo perduto.

**FRI – TUR.** Si propone:

- un limite delle spese relative alle opere murarie e fabbricati, fissato almeno al 75%;
- un limite delle spese di digitalizzazione più alto del 5% previsto dalla norma, considerando le finalità strategiche del PNRR;
- previsione di una correlazione tra la spesa relativa all'acquisto/rinnovo arredi e gli interventi più strutturali, come, ad esempio l'efficientamento energetico e/o la riqualificazione antisismica e/o l'eliminazione delle barriere architettoniche;
- previsione di un limite di spese percentuale per le spese relative all'acquisto/rinnovo arredi, pari ad esempio al 30%;
- previsione di puntuali codici ATECO ammissibili, per focalizzare il target di riferimento, data la eterogeneità del settore.

**IFIT – Incentivi finanziari imprese turistiche.** Si propone:

- previsione di un target di riferimento di importo del programma degli interventi, inserendo il limite minimo e massimo;
- previsione di puntuali codici ATECO ammissibili, per focalizzare il target di riferimento, data la eterogeneità del settore.

**Proof of Concept PNRR.** Si propone:

- integrare la misura ad altri incentivi tesi a finanziare lo sviluppo di progetti nel campo dell'innovazione e del trasferimento tecnologico per consentire di completare lo sviluppo di un prototipo da immettere sul mercato e passare così dal brevetto al mercato, alla fase di commercializzazione

**Investimenti sostenibili 4.0.** Si propone, per una prossima edizione della misura, l'eliminazione della indicazione percentuale di risparmio energetico (attualmente non inferiore al 10%) rispetto ai consumi dell'anno precedente alla data di presentazione della domanda, all'interno dell'unità produttiva interessata dall'intervento, in quanto superata dalla normativa di riferimento.

**Nuova Sabatini.** Un elemento migliorabile è il metodo di calcolo del contributo, basato su di un tasso di interesse forfettario calcolato sul finanziamento in funzione del tipo di investimento. Per le piccole imprese, infatti, risulta difficile raggiungere l'intensità agevolativa massima applicabile (20% nel caso di settore altro). Si potrebbe implementare un metodo di calcolo del contributo che, pur incentivando in misura maggiore gli investimenti green/4.0, sia maggiormente intuitivo e in ogni caso maggiormente favorevole alle imprese

**Smart Start Italia.** Possibile esaurimento nel corso dell'anno corrente delle risorse finanziarie nazionali dedicate alle start-up innovative situate nelle regioni del Centro-Nord, mentre per il Sud vi è stata una recente assegnazione di € 100 milioni attraverso il Programma Nazionale Ricerca, Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027. Ad oggi non sono previsti aiuti alle start-up innovative che per loro normale evoluzione divengono PMI innovative. Sarebbe auspicabile prevedere un regime di aiuto volto a supportare le PMI innovative che hanno superato la fase di avvio e stanno nella fase di sviluppo e ampliamento del proprio progetto imprenditoriale.

**Fondo Imprese creative – Capo III.** Sono state sospese circa 8.000 domande di finanziamento. L'iter andrebbe semplificato rispetto al contributo concesso.

**Cultura Crea.** Le modifiche apportate nel corso della programmazione, che hanno consentito di sviluppare azioni di sostegno per il tessuto imprenditoriale, hanno incrementato l'interesse. La misura dovrebbe essere consolidata ed arricchita da interventi di supporto in termini di animazione ed accompagnamento.

**Contratti di sviluppo.** E' auspicabile una migliore definizione dei regimi di tutela ambientale, da articolare in funzione di specifici obiettivi di politica industriale e ambientale. Tale aspetto sarà comunque oggetto di una prossima revisione del regime anche in funzione delle modifiche in corso a livello comunitario.

Sarebbe opportuna un'articolazione dei vari programmi finanziabili per singoli sportelli (produttivo, turistico, tutela ambientale) ciascuno con dotazione ad hoc. In tal senso è già prevista una suddivisione tra uno sportello turistico e uno sportello per gli altri programmi.

**Filiere Bus Elettrici.** L'investimento minimo richiesto per l'accesso alle agevolazioni (€ 1 mln) risulta essere adeguato. La normativa, invece, non prevede la presenza di soggetti aderenti. Nell'ottica di sviluppo della filiera, si potrebbe ipotizzare, pertanto, di ampliare la platea di partecipanti includendo anche possibili soggetti aderenti secondo la seguente formula:

- opzione 1, solo soggetto proponente: investimento minimo € 1 mln, massimo € 20 mln;
- opzione 2, soggetto proponente + soggetto aderente: investimento minimo € 1,5 mln, massimo € 20 mln, di cui:
  - soggetto proponente (capofila che detiene i rapporti con l'Agenzia): investimento minimo € 1 mln;
  - soggetti aderenti (massimo quattro): investimento minimo € 500.000 ciascuno.

**Legge 181.** Sarebbe opportuno che la durata di realizzazione degli investimenti (punto 5.6. Circolare 16 giugno 2022, n. 237343) venga, indipendentemente dalle previsioni progettuali e dalle valutazioni tecniche, stabilita nel periodo massimo concedibile di 36 mesi dalla stipula dei contratti concessori, al fine di evitare continue richieste di variazione dei cronoprogrammi che devono essere valutate dall'Agenzia e che rallentano l'iter attuativo.