



## **IL CONSIGLIO DI STATO BOCCIA I CLICK DAY: CRITICA AL NUOVO CODICE DEGLI INCENTIVI**

*Pubblicato il 7 Agosto 2025 di Sabatino Pizzano*



Il sistema di incentivazione alle imprese italiano si trova di fronte a un bivio critico. Il **parere n. 701 del 2025** del Consiglio di Stato ha messo a nudo le contraddizioni strutturali del nuovo **Codice degli incentivi**, sollevando perplessità di portata sistematica che investono non solo l'architettura normativa, ma l'intera filosofia sottesa alla riforma. La magistratura amministrativa ha espresso una valutazione severa, evidenziando come l'intervento normativo rischi di generare maggiore incertezza anziché quella semplificazione tanto auspicata dal legislatore delegato. La complessità della materia degli incentivi pubblici alle imprese non può infatti prescindere da una coerente impalcatura normativa. Il parere del Consiglio di Stato fotografa una realtà in cui l'ambizione riformatrice si scontra con evidenti lacune sistematiche, creando un cortocircuito tra principi dichiarati e strumenti operativi effettivamente previsti dal testo normativo.

## Profili di contraddittorietà nell'impianto normativo

L'analisi condotta da Palazzo Spada ha evidenziato una **contraddizione di fondo** che pervade l'intero schema di decreto legislativo. Il primo comma dell'articolo 13 esprime chiaramente l'intento di limitare il ricorso ai meccanismi cronologici di assegnazione delle risorse, quei famosi "click day" che hanno caratterizzato negativamente l'esperienza applicativa degli ultimi anni. Tuttavia, il comma successivo della medesima disposizione inserisce proprio il criterio temporale tra i parametri di valutazione delle domande.

Questa incongruenza non è meramente formale, ma rivela una **lacuna concettuale** nell'approccio alla riforma. Il Consiglio di Stato ha osservato come tale contraddizione metta in discussione l'efficacia dell'intero impianto normativo, vanificando ab origine quegli obiettivi di razionalizzazione che costituiscono il fondamento stesso dell'intervento legislativo. Nel panorama giurisprudenziale, è raro riscontrare un rilievo di tale nettezza da parte della magistratura amministrativa sui profili di coerenza interna di un atto normativo.

La prassi applicativa degli incentivi ha infatti dimostrato come i meccanismi cronologici generino distorsioni significative. I "click day" favoriscono inevitabilmente i soggetti dotati di maggiori risorse tecniche e organizzative, creando disparità di trattamento che si riverberano sull'efficacia allocativa delle risorse pubbliche. Il mantenimento di tali criteri, seppure in forma attenuata, rischia di perpetuare dinamiche già ampiamente criticate dalla dottrina specialistica.

## Architettura normativa fragile e discrezionalità amministrativa

Il **Codice degli incentivi** presenta, secondo la valutazione del Consiglio di Stato, un'architettura intrinsecamente fragile, caratterizzata dall'assenza di vincoli temporali certi e da margini di discrezionalità amministrativa potenzialmente eccessivi. L'articolo 6 consente alle amministrazioni di discostarsi dal "bando-tipo" "in considerazione delle caratteristiche e finalità dell'incentivo", mentre l'articolo 13 prevede che i criteri di accesso vengano "modulati" caso per caso.

Questa impostazione, pur comprensibile dal punto di vista della flessibilità operativa, genera secondo i magistrati amministrativi un **rischio sistemico** di frammentazione. Le amministrazioni possono infatti prevedere "ulteriori premialità o riserve" rispetto a quelle stabilite dal Codice, creando potenzialmente tanti micro-sistemi quante sono le amministrazioni coinvolte. Tale approccio contrasta frontalmente con l'obiettivo di armonizzazione perseguito dalla legge delega n. 160 del 2023.

La giurisprudenza amministrativa ha talvolta sottolineato come l'eccesso di discrezionalità nelle procedure di incentivazione possa generare incertezze applicative e disparità di trattamento tra i beneficiari. Nel caso del nuovo Codice, il Consiglio di Stato evidenzia come tali prerogative derogatorie dovrebbero trovare applicazione esclusivamente in presenza di una base normativa specifica, onde evitare di vanificare l'obiettivo di uniformità che costituisce il ratio dell'intervento riformatore.

## Lacune temporali e responsabilità amministrativa

Un aspetto particolarmente critico evidenziato dal parere riguarda l'**assenza di scadenze definite** per l'adozione degli atti attuativi. Il sistema prevede una serie di decreti ministeriali - dai decreti direttoriali per l'attivazione dei servizi digitali (articolo 3) al programma annuale delle misure (articolo 4), fino al bando-tipo (articolo 6) - senza però stabilire termini temporali precisi per la loro emanazione.

Questa lacuna assume particolare gravità considerando che l'efficacia dell'intera riforma dipende dall'effettiva implementazione di tali strumenti attuativi. Il Consiglio di Stato ha osservato come, in assenza di scadenze definite, venga meno qualsiasi **garanzia sull'effettiva operatività** del nuovo sistema. Nella prassi amministrativa, l'assenza di termini certi per l'adozione degli atti attuativi ha spesso comportato ritardi significativi nell'implementazione delle riforme.

Particolarmente problematica risulta l'impossibilità di attivare forme di responsabilità amministrativa in caso di inerzia degli enti competenti. Il principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, impone infatti che le pubbliche amministrazioni adottino tempestivamente gli atti necessari per l'attuazione delle disposizioni normative. L'assenza di termini certi nel **Codice degli incentivi** rischia di compromettere l'effettività di tale principio.

## Problematiche della digitalizzazione senza vincoli temporali

La **digitalizzazione** del sistema degli incentivi costituisce uno dei pilastri fondamentali tanto della legge delega quanto degli impegni assunti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Consiglio di Stato ha tuttavia evidenziato come la generica previsione di "progressiva interoperabilità" tra **Incentivi.gov.it** e il **Registro nazionale degli aiuti di Stato** risulti insufficiente a garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi digitalizzazione.

L'assenza di scadenze operative concrete o vincoli temporali definiti per l'integrazione delle piattaforme digitali compromette, secondo Palazzo Spada, l'effettività di una riforma che dovrebbe garantire trasparenza, conoscibilità e tempestività nell'erogazione degli incentivi. La digitalizzazione rappresenta infatti un presupposto essenziale per superare le storiche inefficienze del sistema di incentivazione pubblico.

Le **milestone** previste per la Riforma 3 della Missione 1 del PNRR impongono tempistiche precise per la realizzazione dell'interoperabilità tra le piattaforme digitali. Il mancato rispetto di tali scadenze potrebbe comportare conseguenze significative in termini di finanziamenti europei e credibilità del sistema paese. Nella casistica comune delle riforme della pubblica amministrazione, l'assenza di vincoli temporali certi ha spesso rappresentato un fattore critico di successo o insuccesso degli interventi di modernizzazione.

## Discordanze procedurali e coordinamento interistituzionale

Il parere del Consiglio di Stato ha inoltre evidenziato come lo **schema di decreto** trasmesso per il parere non coincida integralmente con il testo concordato nella Conferenza permanente Stato-Regioni. Tale discordanza procedurale solleva interrogativi sulla coerenza del processo di elaborazione normativa e sul rispetto dei principi di leale collaborazione tra diversi livelli di governo.

Il sistema delle competenze concorrenti in materia di incentivi alle imprese richiede infatti un coordinamento particolarmente attento tra amministrazioni statali e regionali. La mancata coincidenza tra i testi rappresenta un elemento di potenziale conflittualità istituzionale che potrebbe riflettersi negativamente sull'implementazione operativa della riforma.

## Implicazioni sistemiche per il PNRR e gli obiettivi europei

Le criticità evidenziate dal **Consiglio di Stato** assumono particolare rilevanza considerando gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Riforma 3 della Missione 1 prevede milestone specifiche per la realizzazione di un sistema armonizzato e digitalizzato degli incentivi alle imprese, identificandola come possibile best practice a livello europeo.

Il mancato rispetto degli standard qualitativi e temporali previsti potrebbe compromettere non solo l'efficacia del nuovo **Codice degli incentivi**, ma anche il raggiungimento degli obiettivi PNRR nel loro complesso. La Commissione europea ha infatti inserito la riforma del sistema degli incentivi tra gli interventi strategici per la competitività del sistema produttivo nazionale.

Nell'esperienza applicativa delle riforme strutturali finanziate dai fondi europei, la coerenza dell'impianto normativo e la presenza di meccanismi attuativi chiaramente definiti rappresentano fattori determinanti per il successo dell'intervento. Le lacune evidenziate dal parere n. 701/2025 potrebbero quindi avere ripercussioni che vanno oltre la mera efficacia del sistema di incentivazione, investendo la credibilità dell'intero processo di modernizzazione del paese.

## Prospettive di revisione e interventi correttivi

La severità della valutazione espressa dal **Consiglio di Stato** rende necessaria una riflessione approfondita sui possibili interventi correttivi. La magistratura amministrativa ha delineato uno scenario in cui un intervento pensato per semplificare e razionalizzare rischia di generare ulteriore frammentazione e incertezza operativa.

Gli elementi di criticità evidenziati nel parere n. 701/2025 costituiscono indicazioni precise per i decisori politici chiamati a perfezionare il quadro normativo. L'eliminazione delle contraddizioni interne al testo, l'introduzione di scadenze certe per gli atti attuativi e la definizione di meccanismi di responsabilità amministrativa rappresentano interventi non più differibili per garantire l'efficacia della riforma.

La casistica giurisprudenziale dimostra come i rilievi del Consiglio di Stato sui profili di coerenza normativa assumano spesso carattere anticipatorio rispetto alle problematiche che emergono nella fase applicativa. Ignorare tali indicazioni potrebbe comportare conseguenze significative non solo per l'efficacia del nuovo sistema, ma anche per la tenuta complessiva del quadro normativo in materia di incentivi alle imprese.

[www.studiopizzano.it](http://www.studiopizzano.it)

© RIPRODUZIONE RISERVATA