Nota dell'Unione Generale del Lavoro

sullo schema di decreto legislativo recante codice degli incentivi (atto 294)

Considerazioni sintetiche

La definizione di un codice degli incentivi è un obiettivo che la nostra Organizzazione sindacale ha condiviso già nella passata legislatura, quando, però, il tentativo non fu coronato da successo per ragioni diverse.

I contenuti dell'atto di governo 294 sono ampiamente condivisibili, al netto di alcune considerazioni di principio che, peraltro, stante l'ampiezza della delega contenuta all'articolo 3 della legge 160/2023, potrebbe andare ad integrare l'atto stesso.

In sintesi:

- Il catalogo di servizi, previsto all'articolo 3, potrebbe contenere il richiamo al contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento, in ragione del settore in cui insiste il bando; nello stesso articolo, è opportuno un richiamo all'interno della classificazione delle spese al tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.
- Si reputa necessario il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle attività del Tavolo permanente degli incentivi. L'attuale formulazione del comma 6 dell'articolo 5 non garantisce che le organizzazioni sindacali siano periodicamente convocate al tavolo di confronto.
- All'articolo 8, sugli elementi premianti, è opportuno inserire un riferimento alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro e, più in generale, alla contrattazione collettiva, alla formazione del personale, valorizzando il ruolo degli enti paritetici per la formazione continua, alla legge 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori e alle produzioni made in Italy.
- Il tema del rispetto delle normative in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dovrebbe rientrare anche all'articolo 9, relativo ai motivi di esclusione.
- Particolare attenzione deve essere riposta in merito all'articolo 16. Condivisibile l'introduzione di misure volte a contrastare il fenomeno delle delocalizzazioni. Corretta l'indicazione prevista al comma 2 sull'obbligo di comunicazione preventiva. Il comma 6 è condivisibile nella finalità; andrebbe, però, riformulato, chiarendo la valutazione dell'impatto occupazionale avviene tenendo conto del numero degli addetti, delle ore medie lavorate e della composizione almeno per genere, età e mansione.
- La revoca, prevista dall'articolo 17, dovrebbe avvenire anche in caso di mancato rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

- Nella valutazione degli incentivi, prevista dall'articolo 22, andrebbe previsto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle tre fasi (ex ante, in itinere, ex post). La medesima considerazione vale anche per l'articolo 23 sulla conoscibilità, pubblicità e trasparenza degli incentivi.

Sintesi dell'articolato

L'articolo 1 indica l'oggetto e l'ambito di applicazione del decreto legislativo: armonizzare la disciplina di carattere generale con la previsione di un codice nel quale sono contenute le agevolazioni riconosciute in una delle forme previste dal presente decreto. Le norme trovano applicazione anche nelle regioni, nel rispetto degli statuti; esse si applicano compatibilmente con le norme europee, ad iniziare da quelle relative agli aiuti di Stato.

L'articolo 2 presenta le definizioni ai fini del presente codice: agevolazione; agevolazione contributiva; agevolazione fiscale; amministrazione responsabile; bandi; beneficiario; ciclo di vita dell'incentivo; contributo a fondo perduto; fattura elettronica regolarmente emessa; finanziamento agevolato; garanzie su operazioni finanziarie; grandi imprese; impresa; incentivi; incentivi contributivi; incentivi fiscali; incentivi.gov.it; intervento nel capitale di rischio; lavoratore autonomo; legge delega; Pmi; programma degli incentivi; proponente; Rna, registro nazionale degli aiuti di Stato; sistema incentivi Italia; soggetto proponente; tavolo permanente degli incentivi.

L'articolo 3, in un'ottica di semplificazione, prevede che il Registro Rna e la piattaforma incentivi.gov.it eroghino, su richiesta del soggetto competente, servizi funzionali alla svolgimento di tutte le attività previste lungo l'intero ciclo di vita dell'incentivo. Il catalogo dei servizi è denominato Sistema incentivi Italia che comprende, fra le altre cose, l'elaborazione di schemi di bandi, la messa a disposizione di un sistema di classificazione delle voci di spesa, attività di valutazione ex ante.

Per effetto dell'articolo 4, ciascuna amministrazione responsabile centrale adotta il Programma degli incentivi con il quale individua: gli obiettivi strategici; i relativi incentivi; il cronoprogramma; il quadro finanziario. Il Programma è modificabile nel tempo. l'individuazione degli incentivi tiene conto della necessità di assicurare risorse adeguate alle caratteristiche degli interventi e agli obiettivi socioeconomici. È atteso un decreto ministeriale, anche per l'introduzione di valutazione ex ante, in itinere ed ex post. Le regioni operano in linea con quanto definito nel Programma, fermo restando la possibilità di introdurre incentivi su base territoriale.

L'articolo 5 disciplina il coordinamento tra le politiche di incentivazioni statali e regionali. Presso il ministero delle imprese e del made in Italy è istituito il Tavolo permanente degli incentivi; esso è presieduto dal ministro delle imprese ed è composto da un rappresentante designato dalla Conferenza

Stato-Regioni e dai ministri (o loro delegati) dei seguenti dicasteri: economia; affari europei; ambiente; affari regionali; riforme; lavoro; affari esteri; famiglia; disabilità; università; infrastrutture; cultura; turismo; protezione civile; sport; salute. I componenti si impegnano a fornire adeguata informativa reciproca sugli incentivi in fase ascendente (sinergia e complementarietà) e in fase discendente (stato di attuazione), raccordando le strategie di politica industriale. Le riunioni sono preparate da tavoli tecnici; possono essere invitati a partecipare rappresentanti di amministrazioni, associazioni di categoria, soggetti interessati, esperti.

L'articolo 6 indica i contenuti del bando-tipo: finalità; risorse disponibili; individuazione del soggetto proponente; condizioni di ammissibilità; operazioni agevolabili; agevolazioni e modalità di determinazione; procedure; variazioni; revoca; controllo; monitoraggio e valutazione; trattamento dati personali. È atteso un decreto ministeriale.

Ai sensi dell'articolo 7, l'amministrazione responsabile, per lo svolgimento di una o tutte le attività previste nel ciclo di vita dell'incentivo, può avvalersi di enti in house o di società o enti selezionati con procedure di gara. Gli oneri sono determinati tenendo conto di alcuni fattori: dotazione finanziaria; complessità; volume atteso delle domande; corrispettivo dei servizi. Nella fase della valutazione, è possibile ricorrere ad esperti, università, enti pubblici o privati di ricerca. Sono attese delle linee guida ministeriale.

L'articolo 8 individua alcuni elementi premianti nella valutazione istruttoria: avvenuta attribuzione del rating di legalità; possesso della certificazione della parità di genere; avvenuta assunzione di persone con disabilità, aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge 68/1999; valorizzazione della quantità e della qualità del lavoro giovanile e femminile; la valorizzazione del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura. I bandi prevedono, quindi, almeno uno dei seguenti sistemi di premialità: attribuzione di un punteggio aggiuntivo; riserva di quota delle risorse stanziate; incremento dell'ammontare delle agevolazioni. È previsto un meccanismo di controllo sulle dichiarazioni presentate. Il comma 4 prevede una riserva delle risorse per le Pmi (almeno 60%, di cui almeno il 25% per le micro e piccole imprese). Le amministrazioni possono individuare ulteriori premialità.

L'articolo 9 elenca i motivi di esclusione dal bando: antimafia; sanzione interdittiva; condanna per motivi che escludono la partecipazione a procedure di appalto; violazione di norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, ostativi per il rilascio del Durc; operazioni di delocalizzazione; inadempimento dell'obbligo assicurativo di copertura dei danni da calamità naturali ed eventi catastrofali.

L'articolo 10 disciplina la partecipazione dei lavoratori autonomi ai bandi; l'accesso è alle medesime condizioni previste per le Pmi.

L'articolo 11 disciplina la tipologia, le caratteristiche e i profili temporali delle operazioni ammesse a beneficiare degli incentivi. Le spese, per essere ammissibili, devono essere: pertinenti, tracciabili e contabilizzate in maniera conforme.

L'articolo 12 indica le tipologie di agevolazione concedibile: contributo a fondo perduto, garanzie su operazioni finanziarie; finanziamenti agevolati e altri strumenti rimborsabili, interventi nel capitale di rischio, agevolazioni fiscali e contributive, altre forme disciplinate dal bando in conformità con la normativa nazionale ed europea in relazione alle specifiche finalità dell'incentivo. Si fa riferimento alla disciplina degli aiuti di Stato, laddove previsto. Nel bando, è indicata la possibilità di cumulo. Le agevolazioni sono riconosciute nel limite delle disponibilità finanziarie.

L'articolo 13 definisce le procedure e le modalità di accesso: termini temporali; contenuti e tempi delle attività istruttorie; criterio prescelto; forma e contenuto dell'atto. L'istruttoria può essere compiuta tenendo conto dei seguenti criteri: attribuzione delle agevolazioni per ordine cronologico, sulla base di specifiche priorità o parametri o per il tramite di profili di negoziazione. È favorito l'uso della digitalizzazione, al fine anche di evitare che l'assegnazione delle risorse avvenga in un lasso di tempo estremamente ridotto. Sono progressivamente rese disponibili ulteriori funzionalità.

L'articolo 14 disciplina la fattispecie del soccorso istruttorio, volto ad integrare la documentazione già presentata. Sono indicate le mancanze insanabili.

L'articolo 15 rimanda al bando per la definizione delle procedure e delle modalità di erogazione. Di norma, l'erogazione avviene in una o più quote in ragione dello stato di avanzamento contabile dell'iniziativa. Possono essere previste delle anticipazioni, con presentazione di garanzia fideiussoria o assicurativa. In ogni caso, l'erogazione è subordinata all'effettuazione dei controlli di cui all'articolo 19, comma 4.

L'articolo 16 prevede misure di contrasto alla delocalizzazione e per la salvaguardia dei livelli occupazionali nel sistema degli incentivi. È prevista la decadenza nel caso in cui gli incentivi erano destinati ad una area specifica del territorio nazionale e se l'operazione avviene prima dei cinque anni dalla data di completamento dell'investimento, con obbligo di restituzione degli incentivi percepiti con la maggiorazione prevista all'articolo 17, comma 4. Se la delocalizzazione è al di fuori dell'Unione europea, la decadenza si ha se l'operazione avviene prima dei cinque anni, dieci se si tratta di grande impresa; resta l'obbligo di restituzione con maggiorazione. Le aziende che intendono delocalizzare, comunicano la loro volontà preventivamente; in caso contrario, sono nulli gli eventuali licenziamenti individuali e collettivi. Le imprese coinvolte non possono accedere per cinque o dieci anni a procedure di riconoscimento di incentivi. La decadenza e il divieto si applicano anche nel caso in cui il datore di lavoro cessi l'attività produttiva o parte di essa con contestuale riduzione di personale superiore al 40%;

pure in questo caso è prevista la restituzione degli incentivi. Il comma 6 disciplina il caso in cui il bando preveda la valutazione dell'impatto occupazionale. Le somme derivanti dalle sanzioni sono riassegnate alle stesse amministrazioni per integrare la disponibilità dell'incentivo.

L'articolo 17 individua le circostanze, ricorrendo le quali, comportano la revoca: assenza di uno o più requisiti di ammissibilità, documentazione incompleta, mancata realizzazione nei tempi previsti, mancato rispetto dei termini per gli investimenti, delocalizzazione o riduzione dei livelli occupazionali, variazioni sostanziali, stato di crisi o insolvenza, mancato rispetto dei limiti di cumulo, mancata restituzione delle somme agevolate, Durc irregolare, inadempimento degli obblighi, rinuncia dell'interessato. La revoca è totale o parziale.

L'articolo 18 estende la giurisdizione esclusiva in materia di agevolazioni alle imprese è alla giustizia amministrativa, come già previsto per la parte relativa agli aiuti di Stato; cambia, quindi, la formulazione del comma 1, lettera z-sexies.

Ai sensi dell'articolo 19, il soggetto proponente procede ai controlli attraverso una consultazione diretta degli archivi e dei pubblici registri. I controlli, anche a campione, possono essere svolti in ciascun momento, salvo diversa previsione nel bando. Costituiscono adempimenti necessari la verifica delle norme antimafia, della regolarità contributiva e gli eventuali obblighi connessi al regime degli aiuti di Stato.

L'articolo 20 prevede alcune disposizioni specifiche sul regime speciale per gli incentivi fiscali e per gli incentivi contributivi.

L'articolo 21 definisce le attività di monitoraggio degli incentivi; tale attività è basata sul Codice unico di progetto (Cup), assegnato a ciascuna istanza di accesso alle agevolazioni. Si tratta di requisito tecnico necessario per la selezione. È atteso un decreto ministeriale.

Ai sensi dell'articolo 22, le iniziative di sostegno pubblico realizzate mediante incentivi sono oggetto di valutazione ex ante, in itinere ed ex post, in maniera continuativa e sistematica, garantendo autonomia e indipendenza, con pubblicità dei risultati.

Il sistema Incentivi Italia, di cui all'articolo 23, costituisce il punto di accesso nazionale per la consultazione dell'offerta degli incentivi, permettendo ai potenziali beneficiari di ricercare gli incentivi più idonei e di consultare gli atti di programmazione. Le amministrazioni possono coinvolgere le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative per ulteriori iniziative di comunicazione. I bandi sono pubblicati sulla piattaforma incentivi.gov.it.

L'articolo 24 contiene disposizioni diverse, mentre l'articolo 25 dispone alcune abrogazioni esplicite. L'articolo 26 prevede le norme transitorie, che escludono dalla nuova disciplina i bandi già pubblicati.

L’articolo 27 definisce la procedura per gli aggiornamenti al presente codice. La clausola di invarianza finanziaria è contenuta all’articolo 28.