

**Audizione su DDL nr. 571 e 607 "Revisione del Sistema di incentivi alle imprese"**  
**Nota a cura del Dipartimento Industria****Premessa**

Il disegno di legge proposto delega il Governo a rivedere il sistema degli incentivi/aiuti pubblici a sostegno delle imprese con gli obiettivi generali di: coordinare la disciplina in un "codice" specifico (art.3), individuando, di conseguenza, un insieme definito e ordinato di modelli agevolativi.

Si tratta di un DdL collegato alla Manovra di Bilancio 2023 che dovrà originare uno o più decreti legislativi attuativi della delega, proposti dal MIMIT previa intesa con la Conferenza delle Regioni, entro 24 mesi dall'approvazione della legge.

Naturalmente, si prevede l'ordinario iter di approvazione dei decreti legislativi da parte dell'Esecutivo, comprensivo dell'acquisizione di pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di finanza pubblica.

*È certamente apprezzabile che si intenda emanare un codice unico degli aiuti alle imprese in stretto coordinamento con le Regioni, dato che, ai sensi dell'art.117 Costit. la materia "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" è prevista a carattere concorrente.*

*Per evitare possibili contenziosi con l'UE, riteniamo fondamentale che il riferimento da cui prendere le mosse sia la normativa comunitaria relativa alla materia, definita dall'articolo 107, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che definisce il principio secondo il quale "qualsiasi aiuto concesso da uno Stato membro o da risorse statali in qualsiasi forma che distorce o minaccia di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o la produzione di determinate merci, sarà, nella misura in cui interessa gli scambi tra stati membri, incompatibile con il mercato interno". Come è noto, nel nostro ordinamento solo la Commissione può dichiarare una misura compatibile con il mercato interno in base al cosiddetto "obbligo di stand-still", ovvero l'obbligo di notificare alla suddetta le misure di aiuto di Stato affinché possa effettuare una valutazione in merito alla compatibilità con il mercato interno. In attesa di questa valutazione, lo Stato membro non può dare attuazione alla misura.*

*Questo approccio è stato una delle concause della riduzione degli investimenti pubblici e di un ridimensionamento delle partecipazioni statali spesso avvenuto senza alcuna visione, ma unicamente per "fare cassa". Già a partire dal 2015-2016, cioè in seguito alla ripresa dopo le crisi economiche globali del 2008 e del 2011, diversi governi europei hanno invertito la rotta e gli aiuti statali sono progressivamente aumentati, dopo anni di stagnazione.*

*Si sta progressivamente prendendo coscienza che l'Europa non può vivere in una bolla, ignorando i cambiamenti giganteschi che stanno avvenendo nel mondo e che, quindi, gli aiuti pubblici sono necessari per far fronte alla concorrenza globale, come, peraltro, vien fatto anche da USA e Cina.*

*È, quindi, positivo che nel post – pandemia si sia in presenza di un dibattito di grande rilievo su un’eventuale riforma delle norme europee sugli aiuti di stato, che prevede di concentrare i sostegni pubblici a favore delle aziende più virtuose, ovvero quelle che investono maggiormente nella sostenibilità sociale e ambientale, in linea con il Green Deal europeo.*

*Una riforma degli aiuti pubblici non può che tenere in conto di questa discussione, che va affrontata a Bruxelles, evitando che una diversa visione del ricorso alla leva pubblica per incentivare le imprese si traduca in inaccettabili distorsioni che impatterebbero fortemente sul funzionamento del mercato unico e della nostra economia: i due paesi che hanno più beneficiato del rilassamento temporaneo delle norme europee durante le crisi pandemica e dovuta alla guerra sono stati Germania e Francia, che hanno uno spazio nel bilancio pubblico ben più consistente del nostro.*

*Si tenga conto che a partire dal marzo 2022 la Commissione ha concesso a Germania e Francia di stanziare rispettivamente 356 e 162 miliardi di euro di aiuti di Stato per consentire alle proprie aziende di fronteggiare gli aumenti della bolletta energetica. L’Italia è al terzo posto di questa classifica, molto staccata, con 51 miliardi di aiuti. La redazione di un codice unico nazionale va, dunque, accompagnata e inquadrata nella definizione di orientamenti comunitari equi, dato che è a livello europeo che si decide dell’erogazione delle incentivazioni alle aziende.*

## **Principi generali**

Il provvedimento individua una serie di principi generali a cui il riordino degli incentivi dovrà uniformarsi tra cui:

- la pluriennalità e la certezza dell’orizzonte temporale dell’incentivazione;
- la misurabilità dell’impatto nell’ambito economico incentivato, sulla base della valutazione, in itinere ed ex post, degli obiettivi raggiunti dalle misure incentivanti; la programmazione degli interventi di incentivazione;
- il coordinamento delle risorse erogate delle amministrazioni ai diversi livelli;
- l’agevole conoscibilità degli incentivi da parte dei potenziali fruitori;
- la semplicità delle misure; la promozione della coesione sociale territoriale;
- la valorizzazione dell’imprenditoria femminile.

*I principi generali di delega sono, certamente, condivisibili, anche se, per essere esercitati coerentemente richiedono un investimento specifico nella pubblica amministrazione, dato che la misurazione dell’impatto degli aiuti pubblici non in uso nel nostro paese, richiede un profondo mutamento del modus operandi consolidato e, quindi, più risorse umane e tecnologie, nonché lo sviluppo di competenze specifiche. Ciò vale anche per la semplificazione delle procedure, che richiede la messa a sistema delle banche dati di tutte le pubbliche amministrazioni, dando seguito a quanto previsto dal PNRR in materia.*

*Va, inoltre, inserito tra i principi generali di delega il superamento dell'erogazione degli incentivi alle imprese sotto forma di contributi a pioggia e automatismi, il cui effetto non è quasi mai efficace, con il rischio che vengano erogati anche a quelle imprese non ricomprese nel target di riferimento. Va, invece, rafforzata la condizionalità quale elemento attraverso il quale influenzare realmente la direzione intrapresa dal sistema delle attività produttive nazionale.*

### **Delega al Governo per la creazione di un sistema organico di incentivi**

La delega è esercitabile dal Governo entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge originata dal DDL. L'approccio indicato prevede che gli aiuti pubblici siano finalizzati non solo a far fronte ai fallimenti di mercato, ma anche a stimolare la crescita negli ambiti strategici delle politiche nazionali ed europee.

*Si apprezza l'approccio prospettato, verso una politica industriale e delle attività produttive positiva, che vada oltre la considerazione dei fallimenti inerenti a certi mercati. Essa concerne le strategie che influenzano deliberatamente la trasformazione e la riorganizzazione industriale dei settori, in coerenza con l'evoluzione dell'approccio UE in materia. La proposta della Cisl di prevedere un patto per l'industria italiana è la strada maestra per definire una cornice condivisa tra Governo e parti sociali, con il supporto di università e centri di ricerca, con l'obiettivo di consolidarne la posizione di eccellenza, ma anche di porre le condizioni affinché la nostra industria affronti i cambiamenti strutturali dei prossimi anni seguendo un modello che coniughi concretamente sostenibilità ambientale, sociale ed economica.*

### **Criteri per la razionalizzazione degli incentivi**

I criteri prospettati dal DDL sono i seguenti:

- ricognizione e sistematizzazione degli strumenti agevolativi esistenti, che deve avvenire rapportando gli ambiti applicativi delle agevolazioni alle fasi del ciclo di vita delle imprese, al livello di complessità dei progetti da agevolare, agli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale
- capacità di coprire ambiti strategici dello sviluppo economico, quali l'efficientamento energetico e la transizione ecologica, la transizione digitale e l'innovazione tecnologica, il sostegno all'imprenditoria giovanile e femminile
- concentrazione dell'offerta di incentivi, diretta ad evitare la sovrapposizione tra gli interventi e la frammentazione del sostegno pubblico, anche mediante il riordino della disciplina legislativa delle agevolazioni esistenti
- programmazione degli interventi incentivanti da parte di ciascuna amministrazione competente, che deve avvenire per un congruo periodo temporale, adeguato alle finalità di sostegno secondo le valutazioni effettuate ex ante, in modo da assicurare un sostegno continuativo e pluriennale.

*Si propone una più accurata definizione dei criteri di delega. In primo luogo, si ritiene che il primo di essi dovrebbe riguardare l'impegno a destinare le incentivazioni prioritariamente a sostegno delle "transizioni gemelle" (digitale e green, compreso il sostegno all'economia circolare), nonché alla transizione demografica, che sta contribuendo ad aggravare il fenomeno del mismatch tra domanda e offerta di lavoro.*

*In secondo luogo, in coerenza con l'art.46 Costituz., che sancisce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende; nonché avendo a riferimento le buone prassi europee in ottica comparata, si propone di inserire in delega il riferimento esplicito alla possibilità di definire premialità aggiuntive a favore delle aziende richiedenti aiuti pubblici che promuovono attraverso la contrattazione collettiva di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 un apposito Piano di Innovazione ("Piano"). Il Piano dovrebbe indicare gli schemi organizzativi di innovazione partecipata ("SOP") o programmi di gestione partecipata ("PGP"), che già trovano riscontro nelle prassi aziendali censite dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound).*

#### **Formazione codice incentivi**

Nel definire il "codice degli incentivi" il Governo dovrà rispettare i seguenti principi comuni che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di incentivazione alle imprese nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- definizione dei contenuti minimi dei bandi, delle direttive o dei provvedimenti comunque denominati per l'attivazione delle misure di incentivazione alle imprese;
- la revisione e aggiornamento dei procedimenti amministrativi concernenti la concessione e l'erogazione del sostegno pubblico alle imprese;
- il rafforzamento delle attività di valutazione ex ante, in itinere ed ex post sull'efficacia delle misure di incentivo, definendo le pertinenti disposizioni applicabili agli interventi di maggiore rilevanza;
- l'implementazione di soluzioni tecnologiche, anche basate sull'intelligenza artificiale, dirette a facilitare la piena conoscenza dell'offerta di incentivi, a fornire supporto alla pianificazione degli interventi, e al controllo e al monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure e sugli aiuti concessi;
- la conformità con la normativa in materia di aiuti di Stato;
- l'attribuzione di natura privilegiata ai crediti derivanti dalla revoca dei finanziamenti e degli incentivi pubblici;
- la previsione di premialità per le imprese che, fermi restando gli obblighi assunzionali di cui alla legge n. 68/1999, assumano persone con disabilità;
- la previsione di premialità per le imprese che valorizzino la quantità e la qualità del lavoro femminile, nonché il sostegno alla natalità.

*In linea con gli orientamenti europei sugli aiuti di stato, va specificato che in caso di sostegno all'occupazione l'assunzione deve rappresentare un incremento netto del numero di posti di lavoro o, in caso contrario, i posti devono essere stati resi vacanti in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa e non in seguito a licenziamenti per riduzione del personale.*

### **Registro nazionale aiuti di Stato**

Il DDL prevede forme di digitalizzazione e modernizzazione e sburocratizzazione degli incentivi, valorizzando le potenzialità del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma telematica «Incentivi.gov.it».

*Per conferire maggiore trasparenza all'erogazione degli aiuti alle imprese e per contribuire ad evitare truffe o comportamenti opportunistici, per la Cisl è fondamentale dare vita quanto prima al registro nazionale degli aiuti di Stato.*