

**Delega al Governo in
materia di revisione del
sistema degli incentivi
alle imprese, nonché
disposizioni di
semplificazione delle
relative procedure**

DDL 571 e 607/S

**Audizione Ance
Commissione Industria Senato**

16 maggio 2023

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE - DDL INCENTIVI ALLE IMPRESE (DDL 571/S).....	4
ULTERIORI PROPOSTE	8
LA FILIERA DELLE COSTRUZIONI E LO SVILUPPO SOSTENIBILE	8
SEMPLIFICAZIONE PROCEDURA DI RILASCIO DEL DURC ON LINE.....	8
STRATEGIA PER L'EDILIZIA 4.0 E 5.0.....	9

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance condivide i principi alla base del testo del disegno di legge delega per la revisione degli incentivi alle imprese e ritiene che tale revisione rappresenti, insieme all'avviata riforma fiscale, un'occasione fondamentale per definire i contorni di una vera politica industriale per il settore delle costruzioni.

Dal punto di vista dell'Ance, i due provvedimenti devono consentire in particolare di

- favorire la transizione ecologica attraverso una politica stabile ed efficace di incentivi a favore del risparmio energetico e della messa in sicurezza sismica degli edifici italiani;
- rafforzare il tessuto industriale del settore, valorizzando la ricapitalizzazione delle imprese e consentendo la riorganizzazione aziendale;
- supportare efficacemente la digitalizzazione e l'innovazione delle imprese di costruzioni per consentire di accrescere la competitività del settore, adattando gli incentivi in materia alle specificità del settore;
- attuare la Strategia per l'economia circolare, agevolando il recupero dei rifiuti e rendendo vantaggioso l'utilizzo dei materiali provenienti da recupero al posto di quelli naturali;
- confermare e rafforzare le misure di incentivazione in materia di occupazione che rispondono ad esigenze specifiche del settore.

L'Ance condivide inoltre la necessità di accompagnare la riforma con un adeguato sistema di valutazione e monitoraggio degli incentivi e la necessità di semplificare il sistema anche attraverso un migliore coordinamento tra i livelli europei, nazionali e locali.

L'Ance ribadisce infine la necessità di garantire che gli incentivi siano semplici ed automatici per assicurare un maggiore utilizzo da parte delle imprese.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE - DDL INCENTIVI ALLE IMPRESE (DDL 571/S)

Principi generali della delega per la riforma degli incentivi

(ARTT.2-3, 5)

Il disegno di legge **delega il Governo**, entro 24 mesi, alla **revisione del sistema degli incentivi** a sostegno delle imprese (fiscali e non), a individuare un insieme definito, limitato e ordinato di modelli agevolativi coordinando la disciplina in un “**codice degli incentivi**” (*art.3*).

Si tratta di **un DdL collegato alla Manovra di Bilancio 2023**, in coerenza con quanto stabilito dal Documento di Economia e finanza approvato lo scorso 6 aprile.

A questo scopo, il provvedimento individua una serie di **principi generali**, quali ad esempio, quello della **pluriennalità e della certezza dell’orizzonte temporale dell’incentivazione**, della misurabilità **dell’impatto nell’ambito economico incentivato**, sulla base della valutazione, *in itinere* ed *ex post*, **degli obiettivi raggiunti dalle misure incentivanti** (*art.2*).

Disposizioni di principio di analogo contenuto, rispetto alla valutazione preventiva e successiva circa l’efficacia degli incentivi alle imprese, sono contenute anche nell’art.1 del DdL n. 607/S.

Il provvedimento favorisce la compartecipazione finanziaria delle Regioni, nonché il coordinamento e l’integrazione con gli interventi regionali (*art.5*).

Valutazione: positiva

Principi che guidano la razionalizzazione degli incentivi

(ART.4)

Al riguardo, vengono individuati i seguenti principi:

1. **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, **nonché alla 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.
2. **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;
3. **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.

Nella medesima direzione, nel DdL 607/S viene valorizzata l’adozione di

interventi finalizzati a **promuovere gli investimenti in diversi settori produttivi**, ad alto contenuto tecnologico e digitale, nonché negli ambiti della ricerca per innovazione e sviluppo, **transizione ecologica**, salvaguardia e gestione dell'ambiente, con particolare riferimento alle micro e alle piccole imprese.

Tra i principi ispiratori della delega vengono menzionati anche **l'adozione di:**

- **misure per favorire la domanda di personale specializzato** e per la sua riqualificazione, mediante adeguati programmi di formazione e riqualificazione, gestiti in collaborazione con centri di alta specializzazione e con gli istituti tecnici superiori presenti nel territorio;
- **specifiche agevolazioni fiscali** e contributive volte a **favorire nuovi insediamenti produttivi** nelle **aree economicamente depresse** del territorio nazionale.

Valutazione:

Con specifico riferimento agli **incentivi in materia di occupazione**, nel **valutare positivamente** le finalità perseguite dai principi di delega sopra enunciati (con riserva di verificarne la concreta applicazione in sede di predisposizione dei relativi decreti legislativi), si evidenzia la necessità di **preservare e rafforzare quelle misure di incentivazione che rispondono alle specifiche esigenze di un settore, quale l'edilizia, caratterizzato da spiccate peculiarità.**

Ci si riferisce, in particolare, all'agevolazione contributiva specificamente prevista per il settore edile **dall'art. 29 del D.L. n. 244/1995**, convertito con modificazioni dalla legge n. 341/1995, che consiste in una **riduzione annuale, in misura pari all'11,50%**, di determinate contribuzioni dovute all'**Inps**. Questo beneficio contributivo è destinato alle imprese del settore regolarmente iscritte in Cassa Edile, per gli operai occupati con orario di lavoro di 40 ore settimanali, e a condizione che il datore di lavoro non abbia riportato condanne passate in giudicato per la violazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro nel quinquennio antecedente. Tale agevolazione è stata introdotta anche in considerazione del meccanismo di calcolo e versamento dei contributi previdenziali dettato specificamente per l'edilizia dal citato art. 29 e, pertanto, originariamente trovava applicazione anche sui premi **Inail**, rispetto ai quali però è stato abrogato dalla legge di bilancio 2019 nell'ambito della riforma delle tariffe. Trattandosi di una misura che riflette le peculiarità del settore, e proprio al fine di rafforzarne l'efficacia, **se ne chiede il ripristino anche con riferimento ai premi Inail**. Oltretutto, tale misura si basa su un sistema di autofinanziamento da parte delle imprese dell'edilizia, essendo previsto che ogni anno, previa analisi dell'andamento della contribuzione del comparto edile, l'aliquota della riduzione contributiva sia stabilita con apposito decreto ministeriale (peraltro, sempre confermata nella misura dell'11,50%).

In materia ambientale, consapevole del fatto che sinora sia mancata una visione strategica e di medio-lungo termine, in grado di favorire effettivamente la transizione ecologica, l'ANCE auspica da tempo un riordino degli incentivi. Sotto questo profilo, è importante che nell'attività di razionalizzazione oggetto della delega, il Governo presti adeguata attenzione al settore delle costruzioni, che ricopre un ruolo cruciale nel processo di transizione e nell'attuazione della economia circolare. Come già evidenziato nelle premesse, è essenziale **definire un sistema di**

misure che da un lato incentivi il recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione e dall'altro renda vantaggioso l'utilizzo dei materiali recuperati, al posto di quelli vergini.

Principi che guidano la formazione del codice degli incentivi (ART.6)

Il Governo deve **definire, nel "codice degli incentivi"**, i **principi comuni** che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di incentivazione alle imprese nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

1. **definizione dei contenuti minimi** dei bandi, delle direttive o **dei provvedimenti comunque denominati per l'attivazione delle misure di incentivazione alle imprese**, inclusi i motivi di esclusione generale delle imprese richiedenti, l'individuazione della base giuridica di riferimento, i profili procedurali per l'accesso e il mantenimento delle agevolazioni e l'individuazione degli oneri a carico delle imprese beneficiarie, la disciplina del cumulo delle agevolazioni nel rispetto dei massimali fissati dalle normative europee;
2. **revisione e aggiornamento** dei **procedimenti amministrativi** concernenti la concessione e l'erogazione del sostegno pubblico alle imprese;
3. 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;
4. 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;
5. conformità con la normativa in materia di aiuti di Stato;
6. attribuzione di natura privilegiata ai crediti derivanti dalla revoca dei finanziamenti e degli incentivi pubblici;
7. previsione di **premierità per le imprese** che, fermi restando gli obblighi assunzionali di cui alla legge n. 68/1999, assumano persone con disabilità;
8. previsione di **premierità per le imprese** che valorizzino la quantità e la qualità del lavoro femminile, nonché il sostegno alla natalità.

Al riguardo, l'articolo unico del DdL 607/S contiene principi analoghi, specie in tema di **snellimento degli oneri amministrativi** e burocratici **a carico delle imprese**, di **definizione di strumenti standardizzati** per la **modulistica** relativa alla concessione delle agevolazioni.

Inoltre, in questo secondo provvedimento viene prevista l'adozione di **modalità di verifica dell'efficacia delle misure agevolative** e dell'impatto sul tessuto economico, con particolare riferimento ad **indicatori specifici** (numero delle imprese insediate, occupazione creata, volume d'affari, entità dei benefici fruiti).

Valutazione:

Pur condividendo in via generale le finalità perseguite dal Legislatore con le disposizioni in materia di **premierità per le imprese**, si segnala il rischio di un **effetto “distorsivo”** che potrebbe derivare da un’applicazione pedissequa e indiscriminata delle stesse, soprattutto nel caso di valutazioni di ammissione a incentivi “intersectoriali”, ossia rivolti a più settori produttivi.

Ne potrebbero risultare penalizzate, infatti, **per ragioni indipendenti dalle scelte aziendali**, le imprese di settori, come l’edilizia, in cui le peculiarità dell’attività produttiva non consentono il determinarsi delle condizioni richieste per il riconoscimento delle suddette premierità.

Si ricorda, infatti, che non è possibile di norma adibire ai lavori in cantiere, per motivi di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, lavoratori rientranti nelle categorie di cui all’art. 1 della legge n. 68/1999 (da ciò deriva, tra l’altro, il principio dell’esclusione del personale di cantiere dalla base di calcolo della quota di assunzioni obbligatorie, sancito dall’art. 5 comma 2 della medesima legge).

Analogamente, rischia di risultare penalizzante per le imprese edili il criterio della premierità legata alla valorizzazione della **quantità** del lavoro femminile, dal momento che, per le caratteristiche oggettive delle prestazioni lavorative svolte in cantiere, la manodopera operaia risulta costituita, quasi esclusivamente, da uomini.

La digitalizzazione per la concessione degli incentivi

(ART.7)

Il provvedimento prevede, inoltre, forme di digitalizzazione e modernizzazione e sburocraizzazione degli incentivi, **valorizzando**, tra l’altro, le **potenzialità** del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della **piattaforma telematica «Incentivi.gov.it»** (art.7).

Viene inoltre, stabilita l’**attuazione di protocolli** volti ad accelerare il rilascio delle certificazioni necessarie all’accesso alle agevolazioni, anche attraverso **modalità di acquisizione** e gestione delle richieste e delle **verifiche telematiche**.

In particolare, il comma 4 dispone che, **in via sperimentale**, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del DDL, il Ministero delle imprese e del made in Italy definisce, di concerto con il Ministero del lavoro e sentito l’Inps, **un protocollo operativo** per l’accelerazione delle procedure di rilascio del **Durc** di cui all’art. 1 comma 553 della legge n. 266/2005 (ossia per accedere ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti).

Valutazione:

Nel valutare **positivamente** la finalità di accelerare le procedure di rilascio del Durc, si segnala la necessità di integrare la relativa disposizione, includendo tra gli Enti da sentire in vista della definizione del protocollo operativo, oltre all’Inps, l’Inail e la **Commissione Nazionale Casse Edili (CNCE)**, in quanto soggetti coinvolti, ciascuno per la parte di propria competenza, nella gestione del “**Durc on line**” di cui al DM 30 gennaio 2015. Infatti, per espressa previsione del predetto DM, dalla sua entrata in vigore il “Durc on line” ha sostituito ad ogni effetto il Durc previsto, tra l’altro, “*per l’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici, di qualunque genere, compresi quelli di cui all’art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*”.

È quindi ipotizzabile e auspicabile che l’accelerazione delle procedure di rilascio del Durc, cui è finalizzata la definizione del protocollo operativo oggetto della norma in commento, **possa avere valenza generale sul “Durc on line” in quanto tale** e non solo nell’ipotesi espressamente prevista dal testo. In tale ottica, quale misura di semplificazione, **si propone** di introdurre, nel sistema di rilascio, un **meccanismo che consenta alle imprese, su base volontaria, di avviare la procedura**

di verifica della regolarità contributiva in anticipo rispetto alla scadenza del “Durc on line” in corso di validità (ossia nei 15 giorni antecedenti a tale scadenza).

ULTERIORI PROPOSTE

LA FILIERA DELLE COSTRUZIONI E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Nel futuro delle costruzioni c'è un processo progressivo di ridefinizione di un settore considerato “maturo” che ora si trova a poter riscrivere i propri connotati e a poter divenire uno dei principali attori dello sviluppo sostenibile, dandogli una concretezza al servizio dei reali bisogni delle persone, nella loro dimensione individuale (casa), di comunità (condomini, spazi di lavoro, di studio e di intrattenimento, sanità, spazi pubblici), di collettività (quartiere/città).

Il profilo economico del sistema italiano delle costruzioni, ossia quella porzione dell'economia che comprende sia il settore delle costruzioni in senso stretto, sia l'insieme dei settori ad esso collegati, arriva a rappresentare il 20% del Pil.

Il settore delle costruzioni, infatti, acquista beni e servizi da oltre l'88% dell'insieme dei settori economici, rivolgendosi quasi esclusivamente a produzione interna. La produzione e l'occupazione di un significativo numero di settori produttivi, quindi, dipendono in misura consistente, ed in alcuni casi pressoché totale, dall'attività del settore delle costruzioni.

Vi sono fattori strutturali, però, che rendono difficile “fare innovazione” nel processo produttivo edilizio, in quanto sussiste una stratificazione delle competenze nella filiera (progettazione, produzione componenti, esecuzione ed assemblaggio, uso e gestione) e degli obiettivi tra gli attori del processo (imprese, progettisti, fornitori, subappaltatori, associazioni, enti paritetici, committenti, pubblici e privati, regolatore) che rendono difficile il processo di ottimizzazione della conoscenza nel processo produttivo e di conseguenza complessa la direzione dei processi innovativi.

Queste peculiarità della filiera delle costruzioni devono essere considerate nella ridefinizione degli incentivi.

Per questo si evidenzia l'opportunità – se non l'esigenza – di sostenere una politica industriale finalizzata alla creazione di un ecosistema europeo per la lunga catena del valore industriale della riqualificazione energetica degli immobili, in modo da contrastare eventuali future interruzioni della catena di approvvigionamento e garantire una progettazione e una produzione di qualità per i prodotti/servizi legati agli interventi di riqualificazione. Ciò consentirebbe di ridurre la dipendenza nell'approvvigionamento di prodotti essenziali alla transizione energetica (isolanti, Macchine per riscaldamento e climatizzazione, impianti fotovoltaici, ecc.) e di offrire una produzione in linea con gli sviluppi europei della domanda.

SEMPLIFICAZIONE PROCEDURA DI RILASCIO DEL DURC ON LINE

Si propone, quale misura di semplificazione, di introdurre una modifica nella procedura di rilascio del Durc on line (DOL), che consenta alle imprese di avviare il procedimento di verifica della regolarità contributiva in anticipo rispetto alla scadenza del Durc in corso di validità.

Considerate le attuali regole di funzionamento del Durc on line, infatti, al momento non è possibile presentare la richiesta di un nuovo Durc prima della scadenza di quello vigente, con il conseguente rischio di lasciare temporaneamente “scoperta” l'impresa nell'arco temporale di durata della procedura di verifica della regolarità contributiva da parte degli enti competenti (che non sempre, anche nel caso di imprese regolari, può essere effettuata e conclusa “in tempo reale” come previsto dalla normativa).

Si ritiene, quindi, necessario un intervento per la definizione di un sistema attraverso il quale l'impresa possa procedere alla richiesta di un nuovo Documento anche nei 15 giorni antecedenti la scadenza del Durc in corso di validità.

STRATEGIA PER L'EDILIZIA 4.0 E 5.0

Il Piano Industria 4.0 risulta di difficile applicazione per le imprese edili, gli Allegati A (beni strumentali) e B (beni immateriali) della Legge 232/2016 riportano dei requisiti di ammissibilità dei beni, tipici del settore manifatturiero. L'industria delle costruzioni ha delle specificità operative e tecnologiche di cui è importante dare riscontro negli Allegati della legge in vigore o in un nuovo strumento di incentivo.

Tra le misure sensibili su cui bisognerebbe intervenire ci sono:

- 1) Rendere più ampio il concetto di luogo produttivo, non limitandosi solo a quello della fabbrica (stabilimento produttivo fisso) ma includendo anche il cantiere (centro produttivo temporaneo).
- 2) Approfondire il concetto di interconnessione in particolare per mettere in contatto il cantiere con la sede dell'impresa.
- 3) Ampliare la lista dei beni oggetto di incentivo, inserendo strumenti dedicati all'edilizia 4.0 e 5.0.

Beni strumentali: apparati di sollevamento; macchine movimento terra; macchine stradali; attrezzature di cantiere evolute (casseri sistemi di prefabbricazione); strumenti di taglio e demolizione; impianti produttivi (convogliatori, betonaggio, vagliatura, produzione asfalti, ecc.); adeguamento tecnologico di macchine esistenti; attrezzature per l'economia circolare; sistemi di stampa additiva; strumenti per salute e sicurezza attiva; sistemi hardware per il controllo; preventivazione; gestione e contabilità industriale dell'impresa edile; sistemi di sensori per edifici per l'efficienza energetica; sismica e smart-occupancy; strumentazione per il riconoscimento e localizzazione delle perdite nelle condutture; macchine e veicoli per il cantiere con motore endotermico a basso impatto ambientale, ad alimentazione ibrida o totalmente elettrica.

Beni immateriali: software, sistemi e piattaforme per la gestione e il coordinamento di apparati, attrezzature e macchine; software per realtà virtuale e realtà aumentata; software BIM (Building Information Modeling – Modellazione Informativa degli Edifici); sistemi software per la preventivazione e contabilità industriale; sistemi di cloud computing per il cantiere; sistemi di Intelligenza Artificiale e Business Intelligence per la valutazione dei dati provenienti da sensori; software, sistemi e piattaforme per la progettazione e l'analisi di edifici infrastrutture; piattaforme per lo scambio di informazione tra il cantiere e il coordinamento operativo dell'impresa; piattaforme per lo scambio di informazione tra gli attori presenti in cantiere.