

Uno sguardo sull'Europa dalla Fondazione Consulenti del lavoro di Milano

Capita spesso di focalizzare l'attenzione degli operatori del lavoro sulle norme nazionali, a volte senza una reale consapevolezza di quanto sulle vicende nostrane incidano le dinamiche dell'Unione Europea, spesso alla ricerca di definizioni e di direttrici comuni, malgrado le profonde diversità che la attraversano. Se questa incidenza è ben considerata nella riflessione giuslavoristica, che non può sottrarsi ad una dimensione comparata, non di rado ci si accorge di come nelle questioni più pratiche ed applicative si corra il rischio di trascurare dettagli operativi che, tuttavia, hanno ricadute non secondarie sulle scelte e sui comportamenti delle aziende e degli operatori economici, come nel caso dei c.d. "aiuti di Stato."

Raccogliendo l'invito alla consultazione pubblica sulle proposte di modifica del nuovo Regolamento di esenzione GBER, che andrà a sostituire il Reg. n. 651/2014 attualmente in vigore ma in scadenza al 31 dicembre 2026, la nostra Fondazione, con lo spirito di collaborazione che contraddistingue le osservazioni che da anni offriamo in ottica di semplificazione razionalizzazione, ha formulato alcune proposte che di seguito offriamo e che sono state inviate nei tempi previsti alla Commissione a ciò incaricata.

Le presentiamo nel documento di seguito pubblicato, senza alcuna pretesa di esaustività, quale contributo concreto al dibattito e alla riflessione, nell'auspicio che tali misure, in termini di aiuti e agevolazioni, possano risultare ancora più efficaci, in coerenza con le finalità perseguite.

Siamo in ogni caso aperti ad un confronto sulle proposte e le idee qui esposte.

Pur in un lavoro corale, si ringraziano in particolare la collega Manuela Baltolu, che ha coordinato i lavori, e i colleghi Sabrina Pagani e Guido Cottino.

Buona lettura a tutti.

La Fondazione Consulenti del Lavoro di Milano

Il Presidente
Potito di Nunzio

PROPOSTA DI SEMPLIFICAZIONE BOZZA REGOLAMENTO GBER (sezione aiuti all'occupazione)

A cura della Fondazione Consulenti del Lavoro di Milano

Aprile 2026

Vista l'apertura della consultazione pubblica sul progetto del nuovo Regolamento di esenzione GBER, che andrà a sostituire il n. 651/2014 attualmente in vigore, in scadenza al 31 dicembre 2026, formuliamo le seguenti proposte di modifica, integrazione e semplificazione.

PROPOSTA DI SEMPLIFICAZIONE BOZZA REGOLAMENTO GBER (sezione aiuti all'occupazione)

Aiuti all'occupazione di soggetti svantaggiati e disabili nei settori di produzione primaria agricola e della pesca ed acquacoltura

L'articolo n. 1, comma 3, lettere a) b), del Regolamento GBER n. 651/2014 afferma che lo stesso non si applica agli aiuti concessi nel settore della pesca e dell'acquacoltura e della produzione agricola primaria di prodotti agricoli, ***“ad eccezione degli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità”***.

Nella bozza del nuovo regolamento tale precisazione non è riportata; è pertanto fondamentale che venga chiarito se il nuovo testo sarà o meno applicabile agli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità nei settori della pesca ed acquacoltura, nonché della produzione primaria agricola.

Art.2, par.11 - Definizione di soggetti svantaggiati

Si propone di includere nella definizione di **“lavoratore svantaggiato”** anche le **donne vittime di violenza**, poiché si considerano soggetti meritevoli di tutela ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro, fondamentale per coadiuvare l'uscita dai contesti di abuso.

Si propone inoltre di chiarire la definizione dei **“privi di impiego regolarmente retribuito”**, in modo da consentire una parità di trattamento dei soggetti rispetto alle diverse legislazioni nazionali.

Art.2, par.44 - Identificazione del costo salariale

Il punto 44, art.2 della bozza del nuovo Reg. GBER, conferma la definizione previgente di “costo salariale”, ovvero: *“retribuzione lorda prima delle imposte, e inclusi i contributi obbligatori, come gli oneri previdenziali; e altre componenti salariali, come i costi di assistenza all'infanzia e ai genitori, sulla base del contratto di lavoro o dell'accordo di servizio relativo all'impiego o a servizio in questione”*.

La comunicazione 2009 C 188/02 al punto n. 1 del paragrafo n. 1 specifica che *“per costi salariali si intende l'importo totale effettivamente pagabile dal beneficiario degli aiuti in relazione ai posti di lavoro”*; a tal proposito, poiché le richieste di chiarimento in tal senso presentate da vari Stati membri nei vari anni risultano numerose, si ritiene necessario chiarire che costituisce costo salariale tutto ciò che viene considerato tale dalla legislazione nazionale, ovvero il valore di costo del personale “omnicomprensivo” che costituisce costo deducibile dal reddito per le imprese.

Valutazione delle singole componenti del costo salariale (art.2, p.44) e cumulo aiuti di Stato (art.9)

Poiché promuovere l'occupazione e la coesione sociale è un obiettivo fondamentale delle politiche economiche, tenuto conto del fatto che la disoccupazione strutturale resta un grave problema in talune aree della Comunità per determinate categorie di lavoratori, al fine di agevolare l'inserimento, si propone di **consentire la valorizzazione del costo salariale per singola componente**, in modo che, entro i limiti di cumulo già stabiliti nella bozza del nuovo regolamento GBER, sia possibile cumulare più aiuti di Stato che, sebbene insistenti sul medesimo costo ammissibile (costo salariale), agiscano su componenti differenti del costo salariale, laddove tali componenti siano ben identificabili e chiaramente documentabili in applicazione del quadro normativo nazionale di riferimento.

A titolo di esempio, se per lo stesso lavoratore fossero presenti **due aiuti di Stato all'occupazione, uno agente esclusivamente come riduzione della contribuzione obbligatoria, l'altro quale sovvenzione sulla retribuzione, la proposta è di consentire il cumulo delle due misure**, nei limiti di cumulo stabiliti dal GBER.

Intensità di aiuti all'occupazione dei lavoratori disabili (art.47) e cumulo (art.9, lett.B)

Al fine di sostenere le imprese nell'inserimento dei lavoratori con disabilità, **negli Stati membri ove la legislazione preveda l'obbligo di tali inserimenti**, si propone:

- di portare al 100% dei costi salariali la misura massima di intensità consentita per gli aiuti di Stato loro destinati;
- di consentire il cumulo di aiuti di Stato per tali soggetti fino a concorrenza del 100% del relativo costo salariale, **a prescindere dal Regime comunitario di riferimento**, poiché nella bozza del nuovo GBER tale opportunità è riservata ai soli aiuti facenti capo al medesimo Regolamento.

Art. 45 – “Aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di sovvenzioni salariali”

Il paragrafo 2 dispone che: “il presente articolo non si applica agli aiuti che superano i 5,5 milioni di EUR per impresa, per anno”. Tale formulazione non appare condivisibile per due motivi.

Il primo riguarda **gli effetti del raggiungimento del limite** di aiuti da parte dell'impresa; una volta superato il plafond l'impresa non potrà più beneficiare di aiuti ex art. 45 per il medesimo anno (infatti gli aiuti eccedenti tale limite sono da considerare fuori dal concetto di aiuto di stato compatibili con il mercato interno)?

Il secondo attiene all'entità del limite, che non tiene conto delle dimensioni dell'impresa, penalizzando l'inserimento di lavoratori svantaggiati in imprese di maggiori dimensioni che possono garantire una stabilità occupazionale superiore.

Suggeriamo pertanto di **modificare il criterio di definizione dell'importo massimo** di aiuti per ogni impresa, modulandolo ad esempio:

- In relazione al numero di occupati dall'impresa (% di contratti di lavoro agevolabili in relazione al numero di dipendenti dell'impresa);
- In relazione al fatturato dell'impresa (importo massimo di aiuti individuato in % al fatturato dell'impresa)
- In relazione alla tipologia di impresa (micro, piccola, media o grande)

Art.45, par.4 - Incremento occupazionale

Il paragrafo 4 dispone che: “L’assunzione deve comportare un **aumento netto del numero di dipendenti dell’impresa interessata rispetto alla media dei 12 mesi precedenti**, salvo che il o i posti siano divenuti vacanti a seguito di dimissioni volontarie, disabilità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell’orario di lavoro o licenziamento per inadempimento e non a seguito di eccedenze di personale (esuberi).

Una prima osservazione riguarda **le tipologie di cessazioni dei rapporti di lavoro che non incidono** sul decremento occupazionale.

Si propone di considerare “**neutre**” anche: le **risoluzioni consensuali** (che comportano anche una volontà del lavoratore); le **cessazioni per subentro in appalto**; le cessazioni per **trasferimento d’azienda** (ovviamente quando è impresa unica è già neutro), le **cessazioni in settori/reparti produttivi dell’impresa differenti da quello in cui avviene l’inserimento agevolato**, le cessazioni **a seguito di riorganizzazione o riconversione aziendale**.

Si segnala a tal proposito che nella versione in italiano che sarà pubblicata sul sito della commissione si dovrà aver cura che i termini di “lawful dismissal for misconduct” siano tradotti come “licenziamento legittimo per inadempimento” oppure “licenziamento disciplinare” anziché in “licenziamento per giusta causa” come nel caso del Reg. 651/2014.

La seconda osservazione riguarda **il periodo di osservazione per la verifica dell’incremento** occupazionale medio. Il testo del Reg. GBER 651/2014 non prevede una verifica dell’effettivo incremento occupazionale in periodi successivi all’assunzione agevolata.

Peraltro, come noto, a seguito della Sentenza della Corte di Giustizia UE del 2/4/2009, l’effettività dell’incremento deve essere verificata anche come raffronto tra la media dei 12 mesi precedenti l’assunzione e la media dei 12 mesi successivi l’assunzione. La pronuncia della Corte ha – almeno nelle intenzioni - l’obiettivo di favorire occupazione stabile, ma genera incertezza nell’applicabilità dell’aiuto, non consentendo al datore di lavoro di avere certezza del costo del lavoro al termine del periodo di osservazione di 12 mesi; di conseguenza, in ultima analisi, non favorisce l’inserimento del personale svantaggiato.

Inoltre, tale seconda verifica dell’incremento nei 12 mesi successivi all’assunzione contenuto nella citata sentenza della CGUE non è previsto neppure dalla bozza di proposta di modifica del Reg 651, perpetuando quindi l’incertezza di cui sopra, incertezza che, con buona

probabilità, contribuisce a falsare la concorrenza tra i vari Stati sull'adeguamento alla pronuncia giurisprudenziale.

Si propone pertanto quanto segue:

- **Prevedere espressamente, o escludere espressamente, la necessità della seconda verifica della sussistenza dell'incremento occupazionale (ovvero nei 12 mesi successivi all'assunzione agevolata)**, al fine di fare chiarezza e dare uniformità applicativa di questo punto del regolamento negli stati membri;
- nel caso in cui si decida di mantenere della seconda verifica, inserire una sorta di "clausola di salvaguardia", che garantisca almeno la fruizione parziale dell'incentivo (es: nella misura del 50%), laddove al termine del periodo di osservazione l'incremento non sussista.

Incremento occupazionale – valore

Si propone di rendere esplicita la spettanza degli aiuti all'occupazione anche laddove il valore dell'incremento netto degli occupati fosse inferiore a 1, identificando eventualmente una soglia minima dello stesso.

Articolo 2 par. 34 - definizione di Start Up

Si propone di integrare e modificare l'articolo 2 comma 34 rubricato "*definizione di start up*" come di seguito:

per la definizione di start-up innovativa e scale-up innovativa si rimanda a quanto definito nella RACCOMANDAZIONE(UE) 2026/720 DELLA COMMISSIONE del 18 marzo 2026".

Definizione di "Deep Tech": si propone di integrare l'attuale articolo 2 aggiungendo il comma 34 bis rubricato "*definizione di Deep Tech*", da determinare anche sulla base di quanto riportato nella RACCOMANDAZIONE(UE) 2026/720 DELLA COMMISSIONE del 18 marzo 2026.

Si fa notare come le imprese "*Deep Tech*", di cui parla la Raccomandazione sopra menzionata sono fondamentali per l'innovazione perché trasformano scoperte scientifiche e tecnologiche avanzate (in ambiti come digitale, biotecnologie e tecnologie pulite) in prodotti e industrie scalabili. Queste aziende spesso creano soluzioni rivoluzionarie con un forte impatto economico e sociale nel lungo periodo.

È necessario adottare misure necessarie al fine di incoraggiare la costituzione di start up che operano in ambito Deep Tech.

Dall'esperienza italiana possiamo notare per esempio da un rapporto dell'Osservatorio Startup Innovative 2025 di CRIBIS come le start up sulle biotecnologie sono state nel 2025 solo il 2,9% del totale delle Start Up.

Art. 29 - “Aid for young enterprises and start-ups”.

Si propone di rubricare l’articolo 29: **“aid for young enterprises, start-ups and scale ups”.**

Dopo il comma 5 dell’articolo 29 si propone di aggiungere i seguenti commi:

- *“comma 5 bis: per le start-ups innovative che operano nel settore Deep Tech gli importi massimi indicati al comma 3 sono triplicati”.*
- *“comma 5ter: per le scale-ups innovative che operano nel settore Deep Tech gli importi massimi indicati al comma 3 sono quadruplicati”.*