



Artigiani  
Imprenditori  
d'Italia



**CASARTIGIANI**

**Senato della Repubblica  
XIX Legislatura**

**5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica, bilancio)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge  
"Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60,  
recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di  
coesione"**

**(A.S. 1133)**

**20 maggio 2024**

*Illustre Presidente, on.li Senatori,*

Confartigianato, Cna e Casartigiani ringraziano per l'invito in audizione, che offre l'opportunità di fornire un contributo al dibattito sul decreto-legge in materia di politiche di coesione.

## Premessa

Con il decreto-legge n. 60/2024, il Governo ha adottato gli attesi provvedimenti legislativi volti ad accelerare l'utilizzo delle risorse derivanti dalla politica di coesione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, intervenendo con importanti misure finalizzate ad accrescerne la capacità d'impatto, attraverso un compiuto disegno di coordinamento e integrazione con le misure del PNRR teso non soltanto ad accelerare l'implementazione degli interventi, ma anche a migliorarne l'azione di monitoraggio e verifica di coerenza con gli obiettivi fissati. Col provvedimento in parola, dunque, si compie uno dei passaggi principali individuati per dare piena attuazione alla riforma 1.9.1 del PNRR.

Come detto, il principale obiettivo è quello di **rafforzare il livello di efficacia e d'impatto degli interventi prioritari cofinanziati**, considerando preminente l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi ammissibili a finanziamento a valere sulle risorse della coesione, attraverso l'effettiva attuazione degli strumenti di pianificazione previsti dalle condizioni abilitanti, nei settori delle risorse idriche, delle infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, dei rifiuti, dei trasporti e della mobilità sostenibile, dell'energia, del sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde, garantendo il pieno rispetto dei traguardi di spesa previsti, attribuendo le misure stesse alla competenza legislativa esclusiva statale, in quanto derivanti dagli obblighi assunti in sede europea in esecuzione della normativa sul PNRR.

Alle richiamate misure, il provvedimento affianca un pacchetto di interventi finalizzati a rafforzare lo sviluppo dell'occupazione e degli investimenti in aree e settori strategici dell'economia, indirizzati al sostegno della crescita delle imprese.

**Confartigianato, CNA e Casartigiani valutano, dunque, positivamente l'intervento, individuato come coerente completamento della manovra di bilancio**, a declinazione di una delle parti più critiche per il rilancio competitivo del Paese, legate, come detto, all'incremento dell'efficacia di impiego e all'efficientamento delle risorse del PNRR, correttamente correlate alla migliore utilizzazione delle risorse destinate alla coesione.

L'insieme delle misure mette in campo un complesso sistema di rafforzamento della capacità di *governance* e di gestione delle importanti risorse di derivazione comunitaria, attraverso un sistema di rafforzamento del governo centrale che, comunque, dovrebbe garantire, attraverso la Cabina di regia, una compartecipazione estesa delle istituzioni territoriali coinvolte.

Definito il quadro legislativo, pertanto, è auspicabile che questo trovi, nell'impegno attuativo e nella capacità di implementazione, l'attesa spinta propulsiva volta a generare un impulso decisivo allo sviluppo e alla crescita economica.

D'altro canto, a giudizio delle scriventi Organizzazioni, è importante che il nuovo assetto continui a **mantenere una giusta attenzione al confronto con il partenariato sociale**, per non allontanare gli obiettivi e gli interventi dalle giuste aspettative delle imprese e del territorio.

## La riforma delle politiche di coesione

Come detto in premessa, il nuovo assetto di *governance*, attuazione e monitoraggio degli interventi introdotto in attuazione della riforma 1.9.1 del PNRR, che mira ad accelerare l'attuazione e l'efficienza della politica di coesione in complementarità con il PNRR, anche in relazione all'altro grande capitolo di riforma legato alle politiche per il Mezzogiorno, rappresentato dall'introduzione della zona economica speciale unica, che prevede l'entrata in vigore entro il primo trimestre del 2024 di una legislazione nazionale che individui, nel quadro dell'accordo di partenariato e per tutti i programmi in corso, le modalità necessarie per accelerare e migliorare l'attuazione della politica di coesione.

Si tratta di una riforma auspicata che dovrebbe garantire all'Italia di raggiungere nel breve periodo un livello soddisfacente di impiego delle risorse comunitarie.

Pur nel rafforzamento dei presidi a livello centrale, il giusto dialogo interistituzionale e di condivisione delle azioni necessarie dovrebbe essere garantito dalla diretta partecipazione di tutte le autorità di gestione nell'ambito del gruppo tecnico istituito per fare in modo che tutti i programmi regionali e nazionali rispondano ai medesimi criteri di attuazione e monitoraggio, concertati nell'ambito della Cabina di regia del PNRR. Ciò al fine di definire le giuste priorità in alcuni settori strategici, in stretta coerenza con la pianificazione, e garantire la concreta attuazione degli interventi, intervenendo in maniera decisiva a rafforzamento della capacità amministrativa, storico punto debole delle politiche di coesione.

A questo scopo appare certamente **condivisibile l'attribuzione delle misure introdotte all'esclusiva competenza legislativa statale**, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, lett. a), della Costituzione, in quanto attuative degli obblighi assunti in sede europea in esecuzione della normativa sul PNRR, garantendo, attraverso la Cabina di regia, i pieni poteri di impulso e coordinamento generale della politica di coesione 2021-2027.

Parimenti condivisibile appare l'istituzione dell'Accordo per la coesione, quale nuovo strumento di attuazione degli interventi del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, in sostituzione dei precedenti singoli "Piani di sviluppo e coesione", nonché l'introduzione del sistema nazionale di monitoraggio.

A tal fine, correttamente, il provvedimento integra la composizione della Cabina di regia con il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per i settori della riforma 1.9.1 del PNRR e i Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le nuove funzioni attribuite alla Cabina di regia dovrebbero inoltre garantire un più efficace coordinamento tra interventi a livello nazionale e interventi a livello regionale, ove entrambi siano finanziati a valere sulle risorse della politica di coesione europea, nonché la complementarità e la sinergia tra gli interventi

finanziati dal Fondo di sviluppo e coesione (FSC), gli interventi PNRR, e gli interventi finanziati da Accordi di coesione.

Sempre nell'ottica del potenziamento della capacità amministrativa, appare condivisibile l'attribuzione unitaria delle funzioni di supporto "organizzativo e tecnico", in relazione alle attività della Cabina di regia, al Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In conclusione, la ridefinizione complessiva degli strumenti di *governance* operata dal provvedimento in esame, definisce le linee di stretta connessione tra i diversi soggetti chiamati in causa nella gestione delle politiche di coesione, nell'ambito di un quadro legislativo razionale che, auspichiamo, possa trovare, nella corretta implementazione, il giusto slancio volto a garantire che le cospicue risorse attribuite all'Italia possano trovare piena ricaduta nella politiche economiche del Paese.

### Le misure a sostegno dei territori e degli investimenti

Il decreto-legge n. 60/2024 affianca alla ridefinizione degli strumenti di *governance* delle politiche di coesione, alcune misure volte al sostegno economico di imprese e territori.

Le scriventi Organizzazioni apprezzano il rafforzamento delle azioni di implementazione della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, e in particolare la ricognizione relativa alle aree interne dei territori delle regioni non rientranti nella ZES per il Mezzogiorno, che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna.

Altro intervento positivamente valutato è l'estensione del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali (nuovi macchinari, impianti e attrezzature varie destinati a strutture produttive già esistenti o che vengono impiantate nel territorio, nonché all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti) da parte delle imprese già esistenti e di quelle nuove che si insediano presso le Zone logistiche semplificate (ZLS) situate nelle zone ammissibili agli aiuti a finalità regionale, precedentemente prevista solo per le imprese operanti nelle ZES.

Va nella giusta direzione anche l'integrazione della disciplina del Fondo italiano per il clima, volto a garantire il mantenimento di un'adeguata disponibilità di risorse del Fondo medesimo in un arco pluriennale.

Particolare apprezzamento è rivolto anche alle misure indirizzate al sostegno dell'avvio di attività di lavoro autonomo, imprenditoriali e libero-professionali, con l'obiettivo di promuovere l'inclusione attiva e l'inserimento al lavoro.

In particolare, oltre alla misura denominata **Autoimpiego Centro-Nord Italia**, finalizzata a sostenere l'avvio di attività imprenditoriali e libero-professionali nel centro-nord Italia, merita attenzione la rimodulazione della misura denominata **Resto al sud 2.0**, finalizzata a sostenere l'avvio di attività imprenditoriali e libero-professionali nel Mezzogiorno d'Italia per i giovani di età inferiore ai 35 anni che si trovano in condizioni di marginalità, vulnerabilità sociale e discriminazione, o sono inoccupati, inattivi e disoccupati, ovvero sono disoccupati beneficiari di ammortizzatori sociali del programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL). Gli interventi ammissibili al finanziamento da parte della misura riguardano la formazione e

l'accompagnamento alla progettazione preliminare, nonché il tutoraggio relativi all'avvio di attività imprenditoriali e libero-professionali attraverso un *voucher* di avvio fino a 40.000 euro, un contributo a fondo perduto fino al 65 per cento dell'investimento (per programmi di spesa fino a 120.000 euro) e un contributo a fondo perduto fino al 60 per cento dell'investimento (per programmi di spesa tra 120.000 e 200.000 euro).

Si tratta di **misure di semplice implementazione** che, auspichiamo, possano trovare un'adeguata attenzione come per la precedente analoga misura, nella speranza che possano essere superate alcune criticità, soprattutto in relazione alle tempistiche e alla fluidità delle procedure, potendo contare sulla semplificazione e riduzione degli adempimenti procedurali, anche attraverso il **coinvolgimento diretto delle Organizzazioni di impresa nell'intermediazione con INVITALIA**, e sull'**aumento dei massimali dei programmi di spesa**, superando la rigida suddivisione delle tipologie della stessa e la previsione dell'ammissibilità delle spese del personale assunto o, qualora questa modifica risultasse troppo onerosa, delle spese di formazione del personale che verrà assunto e delle spese di consulenza per la redazione dei progetti. Da ultimo, andrebbe **rimosso il vincolo di non ammissibilità dei soci legati da vincolo di parentela**, poiché costringe ad assumere un familiare che, invece, potrebbe essere qualificato come socio.

In relazione alle disposizioni di cui all'articolo 31 relative al potenziamento del Piano di azione denominato «**Ricerca Sud – Piano nazionale ricerca per lo sviluppo del Sud 2021-2027**», auspichiamo infine che lo stesso possa garantire un'adeguata inclusione delle attività di ricerca da parte delle micro e piccole imprese, prevenendo l'introduzione di misure volte a riconoscere le attività di "ricerca informale" tipica di detta tipologia di imprese e quasi mai ricompresa nell'attività di sostegno pubblico, soprattutto nelle aree dello sviluppo di competenze specializzate, di transizione industriale e di collaborazione tra ricerca e imprese.

Parimenti, andrebbe garantita una maggiore inclusività di micro e piccole imprese anche in materia di recupero dei siti industriali, oggetto delle disposizioni di cui all'articolo 33 del provvedimento in esame.

## Disposizioni in materia di lavoro

In merito agli **esoneri contributivi** previsti dal decreto (**articoli 22, 23 e 24**), Confartigianato, Cna e Casartigiani **valutano positivamente** la volontà di sostenere l'occupazione di giovani e donne, anche con riferimento alla ZES unica Mezzogiorno, attraverso una riduzione del costo del lavoro.

Il provvedimento reintroduce, infatti, alcune misure di sostegno all'occupazione di giovani e donne svantaggiate, categorie per le quali gli sgravi contributivi erano terminati alla fine del 2023, nonché uno specifico *bonus* rivolto alle assunzioni effettuate nell'ambito della ZES unica del Mezzogiorno. Quest'ultimo, peraltro, è destinato esclusivamente ai datori di lavoro privati che occupano fino a 10 dipendenti e costituisce, quindi, un segnale di attenzione nei confronti delle imprese di minori dimensioni operanti nelle regioni del Mezzogiorno.

Le misure vanno, inoltre, ad aggiungersi alla super deduzione del costo del lavoro prevista per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2024, rafforzando ulteriormente il meccanismo incentivante.

L'introduzione degli sgravi per giovani, donne e ZES unica dovrebbe, inoltre, contribuire ad accelerare ed efficientare la spesa relativa alla programmazione europea 2021-2027, dal momento che le misure saranno finanziate a valere sul Programma nazionale "Giovani, Donne e Lavoro".

Va, tuttavia, sottolineato come le misure in favore di giovani e donne, nonché quella specifica rivolta al Mezzogiorno, continuino a essere sostanzialmente interventi di **carattere sperimentale**, dal momento che operano con riferimento alle sole assunzioni effettuate nell'arco temporale tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025.

La stessa maxi-deduzione del costo del lavoro per le nuove assunzioni, introdotta dal d.lgs. n. 216/2023 e per la quale il decreto-legge n. 60/2024 prevede la compatibilità con gli incentivi alle assunzioni, è limitata alle sole assunzioni effettuate nel corso del 2024.

A tale riguardo, evidenziamo come l'adozione di un lasso temporale più ampio permetterebbe alle imprese una pianificazione più efficace delle scelte di investimento e di riorganizzazione: per tale ragione riteniamo necessario introdurre una misura di carattere strutturale e di semplice gestione che permetta alle imprese di programmare i nuovi ingressi in un'ottica di più ampio respiro, o quantomeno prevedere che le agevolazioni siano **garantite per almeno un triennio**.

Da tale punto di vista, se la volontà del provvedimento è quella di sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno, con riferimento all'esonero contributivo per gli *under 35* potrebbe prevedersi, oltre al massimale mensile più elevato e pari a 650 euro, anche una durata maggiore del periodo di fruizione dello stesso, fissata ad oggi in 24 mesi.

Appare, inoltre, opportuno chiarire se, a fronte delle nuove misure, sarà ancora fruibile la c.d. Decontribuzione Sud, che la legge di Bilancio 2021 ha esteso fino al 31 dicembre 2029 ma che è stata autorizzata dalla Commissione europea solo fino al 30 giugno 2024. Si tratta, infatti, di una misura che, rispetto al c.d. *bonus* ZES, è rivolta a una platea di lavoratori più ampia ed è applicabile non solo alle nuove assunzioni ma anche ai rapporti di lavoro già in corso.

Vanno, inoltre, evitate incertezze o ritardi nell'applicazione e nella fruizione delle misure incentivanti, tenuto conto del fatto che il provvedimento rimanda alla successiva decretazione ministeriale l'individuazione delle modalità di attuazione degli esoneri e che le relative indicazioni dovranno poi essere oggetto di istruzioni dell'INPS, individuato quale soggetto gestore delle misure. Sarà anche necessario giungere, in tempi rapidi, all'adozione del decreto attuativo della super deduzione prevista dal d.lgs. n. 216/2023 al fine di rendere effettivamente utilizzabile la possibilità di cumulare tale misura con gli incentivi previsti.

È necessario anche evidenziare come la fruizione dell'incentivo *under 35* e di quello per la ZES unica Mezzogiorno siano soggetti all'autorizzazione da parte della Commissione Europea, circostanza che in passato ha ritardato l'effettiva fruizione degli sgravi. È necessario, quindi, che il processo di autorizzazione venga gestito in modo da rendere fruibili le agevolazioni in tempi rapidi, anche al fine di evitare incertezze nell'applicazione degli stessi.

I datori di lavoro che investono in nuova occupazione devono, infatti, poter fare affidamento sulla continuità delle agevolazioni e conoscere sin da subito durata e modalità di fruizione degli incentivi in modo da poter programmare gli investimenti e la destinazione delle risorse.

In tale quadro riteniamo, tuttavia, in ogni caso indispensabile **puntare sull'apprendistato professionalizzante** come fondamentale canale incentivato di ingresso nel mondo del lavoro: ancora una volta, infatti, non ci sono misure specifiche per sostenere questa tipologia contrattuale né l'apprendistato è ricompreso tra i contratti agevolabili attraverso le nuove misure.

I dati sul *mismatch*, aggravati dalle dinamiche demografiche in continuo peggioramento, dimostrano, infatti, la necessità di investire sulle competenze professionali e sull'apprendistato per aumentare i livelli di occupazione giovanile, creare lavoro di qualità e costruire, anche attraverso l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato duale, un più stretto collegamento con i sistemi produttivi dei territori e una più facile transizione nel mondo del lavoro.

Ridurre il *mismatch* di competenze significa, quindi, intercettare i reali fabbisogni delle imprese e sostenerle concretamente nell'investimento sulla formazione *on the job*, incentivando il ricorso all'apprendistato, in primo luogo attraverso il ripristino della **decontribuzione totale per i primi tre anni di contratto per le imprese artigiane e in ogni caso per quelle fino a 9 dipendenti**, nonché prevedendo specifici e stabili **incentivi** per la copertura dei costi sostenuti dalle imprese per il **tutoraggio** dell'apprendista, molto spesso svolto nelle micro e piccole imprese direttamente dal titolare.

D'altra parte, gli apprendisti in imprese artigiane sono oltre 126mila e rappresentano in media il 22,0% degli apprendisti. Sulla base dei dati INPS è inoltre possibile stimare come nell'arco di sei anni nelle imprese artigiane siano stati avviati al lavoro con il contratto di apprendistato 502.500 giovani *under 30*.

Sottolineiamo, infine, come l'**articolo 28** abbia opportunamente coordinato la previsione dell'articolo 29 del DL n. 19/2024 con quanto previsto dal c.d. Decreto Congruità (DM n. 143 del 25 giugno 2021), allineando le soglie previste per la verifica della congruità della manodopera negli appalti.

Infine, a fattor comune dei vari contributi riconosciuti nelle diverse forme e a maggior chiarimento di quanto già previsto per l'incentivo all'autoimpiego di cui all'articolo 21, auspichiamo che venga espressamente affermata per tutte le misure incentivanti **la non concorrenza delle stesse alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette e IRAP**, nonché la non incidenza sul calcolo del rapporto per la deducibilità delle spese e degli altri componenti negativi di reddito, compresi gli interessi passivi, di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, TUIR.