



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*DECRETO-LEGGE N. 60-2024 – COESIONE
(A.S. 1133)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
5^a Commissione
(Programmazione Economica, Bilancio)*

Roma, 20 maggio 2024

Il decreto-legge in esame mira a riformare la politica di coesione nell'ambito della revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Definisce regole di governance e monitoraggio, individua interventi strategici e stabilisce politiche per migliorare l'occupazione delle categorie di lavoratori svantaggiati. Questa riforma è parte di un disegno strategico più ampio avviato:

- con il decreto-legge n. 13 del 2023, che è intervenuto sulla governance del PNRR;
- con il decreto-legge n. 124 del 2023 sulle politiche di coesione e per il Sud, e
- con il decreto-legge n. 19 del 2024 di revisione del PNRR.

Di questo disegno si condivide certamente l'obiettivo: ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, compresi i Fondi SIE e il PNRR, per una spesa con maggiore addizionalità, efficienza ed efficacia.

Ce ne è bisogno, questo emerge anche dal Documento di Economia e Finanza 2024 nel quale si legge che al 31 dicembre 2023 l'indice di attuazione dei Fondi SIE per il periodo di programmazione 2021-2027 è del 6,5 per cento.

E' un dato insoddisfacente sul quale, paradossalmente, hanno influito le citate modifiche normative intervenute nel 2023. Difatti tali provvedimenti hanno inciso sia sugli assetti organizzativi e i procedimenti amministrativi, sia sulle scelte programmatiche e allocative già compiute a diversi livelli istituzionali. Vi è stata una fase di incertezza e di riorganizzazione. L'auspicio è che il costo di adattamento alle nuove regole sia ora ripagato da un'accelerazione della spesa e da una sua migliore qualità e che si arresti il pendolo tra le tendenze, opposte, all'accentramento e al decentramento. C'è ora bisogno di concentrare l'energia sulla messa a terra dei progetti.

Il Capo I del decreto-legge si focalizza sui programmi di investimento europei (SIE) 2021-2027, finanziati con 42 miliardi di euro di risorse europee e 32 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

L'obiettivo è il coordinamento tra gli interventi attuati a livello regionale e nazionale, promuovendo la complementarietà e la sinergia tra gli interventi della politica di coesione europea e gli investimenti previsti dagli Accordi per la coesione e dal PNRR.

Questo viene fatto anche ricercando un maggiore confronto tra i diversi livelli istituzionali non solo in sede tecnica ma anche in sede politica. In questo si sostanzia la modifica principale attinente alla Cabina di Regia cui fa riferimento l'articolo 3 del provvedimento in commento.

I settori strategici cui si riconosce carattere prioritario sono: risorse idriche; infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente; rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

La scelta di questi settori mira, tra l'altro, a soddisfare le "condizioni abilitanti" del regolamento europeo sulla politica di coesione 2021-2027 e ad accelerare i processi di adempimento per le Regioni che non hanno ancora adottato le previste pianificazioni.

Per rafforzare il coordinamento e il processo di attuazione degli investimenti pubblici, le amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi europei dovranno redigere un elenco di interventi prioritari nei settori strategici che saranno oggetto di monitoraggio rafforzato.

Si apprezza la disposizione dell'art.5 che introduce, ai fini del monitoraggio degli interventi prioritari, l'obbligo per le amministrazioni di trasmettere una relazione semestrale sullo stato di avanzamento procedurale e finanziario.

Tuttavia si segnala la necessità che i dati di monitoraggio raccolti siano efficienti e, soprattutto, fruibili da una vasta platea di osservatori. Ad esempio riportando i dati in tempo reale sul sito web OpenCoesione. Questo serve, anzitutto ad alimentare un dibattito costruttivo, funzionale a migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche, nell'interesse del Paese. L'accountability è una leva importante anche per creare meccanismi di sanzione/premio reputazionale che sono cruciali per stimolare gli attori dei processi complessi.

Questo è particolarmente vero per quelli che chiamano in causa più istituzioni rendendo difficile distinguere il ruolo di ciascuna di esse, spesso con l'effetto di polarizzare la "responsabilità mediatica" su quella che ha un ruolo di coordinamento delle policy ma nessun compito nell'attuazione degli specifici interventi.

Le iniziative per potenziare la capacità amministrativa, come delineato nell'articolo 6, sono positive. Queste puntano a utilizzare le risorse non impegnate del Piano Complementare al PON Governance 2014-2020 per l'assunzione di nuovo personale, nonché a utilizzare le risorse del PON Capacità per la Coesione 2021-2027 per attività di assistenza tecnica alle Regioni erogate dalla società in house Eutalia S.r.l..

L'articolo 7 introduce un meccanismo premiale per il raggiungimento degli obiettivi: le amministrazioni regionali che rispettano i tempi previsti per l'attuazione degli interventi possono utilizzare eventuali risparmi derivanti dai loro Accordi per la Coesione per coprire la quota di cofinanziamento regionale dei programmi europei sui fondi FESR e FSE plus. E' una misura utile benché essa non rappresenti una premialità finanziaria, con l'assegnazione di risorse aggiuntive, ma piuttosto una premialità "amministrativa" che consente un utilizzo più flessibile delle risorse già assegnate.

L'art. 8 introduce un nuovo strumento per sostenere gli investimenti produttivi di media dimensione finanziaria, tra 5 e 20 milioni di euro, realizzati dalle imprese e legati alle tecnologie critiche annoverate nel nuovo regolamento comunitario "STEP". La dotazione iniziale è di 300 milioni di euro.

Il Capo II del decreto introduce specifiche misure sull'utilizzo del Fondo di Sviluppo e Coesione. L'art. 10 prevede la possibilità di anticipare risorse (già programmate con delibera CIPESS n.25 del 2023) alle Regioni che non hanno ancora sottoscritto gli Accordi per la Coesione, a fronte di interventi individuati dal Dipartimento per le politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base agli esiti dell'istruttoria avviata sulla predisposizione dell'Accordo di Coesione. Questa norma rappresenta un cambiamento di approccio rispetto a

quello place-based che ha sempre connotato la politica di coesione con fondi europei, la quale ha fin qui attribuito un ruolo chiave alle Regioni nella l'individuazione degli interventi.

Il Capo III contiene, tra le altre, le disposizioni rivolte a potenziare l'azione di perequazione infrastrutturale a favore del Mezzogiorno. L'art.11 interviene sul fondo perequativo infrastrutturale di cui all'articolo 22, comma 1 -ter della legge n. 42 del 2009, prima destinato a tutte le regioni italiane, destinandolo al solo Mezzogiorno. Si auspica il mantenimento delle risorse già stanziato sul fondo della legge 42/2009, pari a 4,6 miliardi di euro, assicurando l'eventuale addizionalità di risorse a valere sul PNRR e relativo Fondo complementare.

L'art. 13 estende positivamente agli investimenti produttivi effettuati nelle Zone Logistiche Semplificate, il credito d'imposta previsto per gli investimenti nella ZES Unica. Per promuovere l'operatività di tali strumenti di sviluppo, che valorizzano i benefici dell'accessibilità territoriale, è auspicabile, da un lato, consolidarne la disciplina, che si è finalmente completata attraverso l'emanazione del previsto Regolamento attuativo (DPCM n.40 del 2024) e, dall'altro, estendere, così come per la ZES Unica, il periodo di vigenza del credito d'imposta sugli investimenti delle imprese.

Si apprezza, anche per l'approccio sistematico, buona parte degli interventi in tema di incentivi previsti dal Capo IV: il decreto introduce infatti alcune disposizioni per promuovere l'impresa e l'occupazione stabile, soprattutto nel Mezzogiorno.

Gli incentivi per il lavoro autonomo e libero professionale previsti dall'art.17 per le aree del Centro Nord (attraverso l'autoimpiego) e dall'art.18 per le regioni del Mezzogiorno e per le zone colpite dagli eventi sismici del 2009 e 2016 (attraverso il rafforzamento della misura Resto al Sud), sono positivi.

Si apprezzano in particolar modo, l'aumento dell'aiuto massimo concedibile a fondo perduto, nonché la previsione, tra le spese ammissibili, dei costi per i servizi di formazione e di accompagnamento alla progettazione per l'avvio delle attività. Elementi importanti, già segnalati da Confcommercio in apposita audizione parlamentare su "Resto al Sud" presso la 9° Commissione del Senato.

Si segnala che l'articolo 18 prevede, al comma 7, l'ammissibilità alle agevolazioni per le attività economiche aventi sede legale nei territori previsti dal medesimo articolo. Per evitare eventuali condotte distorsive nella fruizione delle agevolazioni, sarebbe opportuno prevedere che la norma si applichi alle attività aventi sede legale e operativa in tali territori.

Positivi gli sgravi contributivi per giovani disoccupati che avviano sul territorio nazionale un'attività d'impresa nell'ambito dei settori strategici per lo sviluppo di nuove tecnologie e la transizione digitale ed ecologica, cui si affianca un contributo per l'avvio delle medesime, la cui previsione contribuisce a rafforzare l'impianto costruito per favorire la promozione dell'autoimpiego nel lavoro autonomo, nelle professioni e nell'attività d'impresa con le misure di finanziamento a fondo perduto o di voucher e che sembra anche ampliare l'ambito di azione del programma GOL al lavoro autonomo professionale.

A questo proposito non si può non evidenziare come una più efficace azione di sostegno alla nascita di nuove imprese si realizzerebbe con un'estensione della platea dei possibili beneficiari, ad esempio innalzando il limite di 35 anni di età per l'accesso.

Andrà monitorata nel suo complesso l'attuazione delle misure previste, anche rispetto alla congruità degli stanziamenti e, con particolare riguardo alle iniziative ammissibili a finanziamento di erogazione di servizi di formazioni e di tutoraggio finalizzato all'incremento delle competenze, occorrerà individuare meccanismi e modalità idonei a garantire percorsi di formazione mirati per i lavoratori autonomi che rispondano ai loro fabbisogni di competenze, anche con la partecipazione delle associazioni professionali ai sensi della legge n.4 del 2013 e dei Digital Innovation Hub delle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Sul fronte degli sgravi contributivi per la creazione di nuova occupazione, sicuramente è positiva l'introduzione di misure a favore delle assunzioni di giovani, di donne disoccupate e di chi risulti in forza presso unità produttive site nella Zes unica Mezzogiorno.

Gli interventi hanno l'obiettivo di rafforzare le previsioni già vigenti in via strutturale per le medesime categorie; inoltre compensano la mancata proroga, non avvenuta con la Legge di bilancio 2024, dei benefici legati all'assunzione di under 36 e la misura, prevista in via sperimentale per gli anni 2020-2023, del beneficio riguardante le donne disoccupate, a integrazione di quella sopra citata di carattere strutturale.

La possibilità di utilizzare i nuovi benefici, decorre da Settembre 2024, fermo restando che per la casistica dell'under 35 e della Zes unica è necessaria l'autorizzazione della Commissione europea e che in tutti i casi sono previsti decreti attuativi.

Pertanto, poiché le tempistiche potrebbero allungarsi, auspichiamo che le imprese, in questo momento, potendo continuare ad utilizzare gli sgravi strutturali, possano, poi, successivamente, recuperare la quota differenziale di beneficio, laddove spettante, senza che in questa fase perdano l'opportunità di avvalersi comunque delle disposizioni vigenti e applicabili, in attesa dell'attuazione delle nuove.

Con specifico riguardo alla fattispecie del bonus Zes Sud, si rileva come la stessa abbia un'articolazione decisamente differente dallo sgravio attualmente previsto fino al 2029 per lavoratori impiegati nelle Regioni del meridione. Infatti - ferma restando per entrambe la necessaria autorizzazione annuale della Commissione europea - la stessa si rivolge esclusivamente alle piccole imprese fino a 10 dipendenti e solo a lavoratori che abbiano compiuto i 35 anni di età. Con ciò l'intento del legislatore sembra essere quello di garantire, per le aziende di cui si tratta, uno sgravio per tutte le età anagrafiche di lavoratori assumibili.

Tuttavia, sia per il campo di applicazione limitato, sia per la validità temporale solo fino al 2025, è auspicabile che continui con forza il confronto con la Commissione europea per la continuità della misura già prevista fino al 2029 e un conseguente coordinamento tra le stesse.

Vanno infine verso un apprezzabile potenziamento dei servizi di "collocamento" gli interventi riguardanti la gestione del "Sistema Informativo per l'inclusione sociale e lavorativa" (SIISL) in cui sono iscritti d'ufficio i percettori di indennità Naspi e Dis Coll, nonché, sulla base di modalità attuative da definire con decreto, le posizioni vacanti pubblicate dai datori di lavoro all'interno dei

relativi organici e che sarà accessibile altresì da parte di disoccupati per la ricerca di un impegno (con la possibilità in questo senso di un monitoraggio delle attività formative svolte dagli enti accreditati), il tutto con l'ausilio delle nuove tecnologie di intelligenza artificiale per l'abbinamento di offerta e domanda di lavoro.

L'articolo 34 relativo al Piano d'azione per il finanziamento di progetti culturali nel Mezzogiorno, a valere sul Programma nazionale cultura, è valutato positivamente.

Nelle more del decreto interministeriale che definirà le iniziative ammissibili al Piano, la norma già indica specifici progetti e interventi da includere. Particolarmente importante è l'intervento per la costituzione di nuovi corpi di ballo presso le fondazioni lirico-sinfoniche, dal momento che attualmente soltanto quattro fondazioni su quattordici dispongono di un corpo di ballo stabile. Altrettanto rilevante è la previsione di costituire nuovi complessi orchestrali giovanili under-35, occasione di nuova formazione e occupazione. Positivo è il sostegno agli accordi di cooperazione tra realtà culturali italiane e internazionali che offre una preziosa opportunità per sviluppare progettazioni condivise. Quanto al finanziamento complessivo di 488 milioni di euro, esso rappresenta un solido punto di partenza per lo sviluppo di progetti ad alto impatto culturale e sociale.