



**CONFLAVORO**

Piccole Medie Imprese

V Commissione permanente  
Bilancio, Tesoro e Programmazione  
Camera dei Deputati

**Conversione in legge del decreto-legge  
2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori  
disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR**

**A.C. 1752**

14 marzo 2024  
**Audizione di CONFLAVORO PMI**

**Conflavoro PMI**  
Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

[www.conflavoro.it](http://www.conflavoro.it)

[presidenza@conflavoro.com](mailto:presidenza@conflavoro.com)

800911958

## **Considerazioni generali**

I contenuti del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono stati definiti a partire dal percorso di interlocuzione che il Ministro Fitto ha avviato con le associazioni di categoria rappresentative dei principali comparti produttivi, in ordine alla necessità di dare concreta attuazione a **numerosi componenti nevralgici del Piano**, soprattutto dopo la revisione dei contenuti operata e l'inserimento del capitolo Repower EU.

A questi aspetti si aggiungono tutti quegli interventi che vanno nella direzione del contrasto al **lavoro irregolare** e che cercano di agire in maniera quanto più concreta possibile sul **versante della salute e della sicurezza sul lavoro**, un ambito che notoriamente rappresenta una particolare priorità per il Ministro Calderone e che nuovamente ha scosso le nostre coscienze per via degli ennesimi, drammatici fatti di cronaca recente.

Una breve descrizione delle due parti principali di cui questo decreto si compone è dunque sufficiente a rintracciare i **requisiti di necessità e urgenza che sostengono in via concreta l'emanazione di questo provvedimento**, che è tutto orientato ad efficientare l'attuazione del PNRR, prevalentemente attraverso azioni di snellimento e di garanzia di trasparenza, e dall'altro a sostenere gli investimenti privati per realizzare le transizioni digitale ed ecologica, compiendo su un binario parallelo uno sforzo significativo per l'attuazione di un'azione sistematica di contrasto alle realtà lavorative irregolari fatta di rafforzamento della prevenzione, potenziamento dei controlli e incremento della consapevolezza nella percezione del rischio.

Alla luce di tali considerazioni, **la valutazione generale non può che nel suo complesso essere positiva**, tenendo anche conto del fatto che nel testo del decreto legge si rintracciano numerosi contenuti in linea con le istanze condivise da Conflavoro PMI nel corso delle interlocuzioni istituzionali di merito condotte nei mesi scorsi e nelle ultime settimane.

Circa l'attuazione del Piano, è bene sottolineare come le esigenze di **trasparenza** più volte sollecitate a garanzia di un'attuazione di qualità del piano trovino riscontro nell'estensione a ventaglio della parte inerente la sicurezza delle procedure e i controlli sull'utilizzo delle risorse e la realizzazione degli interventi, in aggiunta estendendo la declinazione della Governance del Piano centrale ai livelli sottostanti come nel caso degli enti locali.

A ciò si aggiunga l'importanza di condividere le indicazioni fornite sulle risorse stanziare per portare a compimento quei **progetti rientranti in misure che sono state stralciate** del tutto o in parte, oltre alle indicazioni sulle fonti di finanziamento utilizzate. Entrambe queste direttrici di azione sono tracciate in ottica di tutela della legalità e di garanzia di realizzazione dei progetti e degli interventi, risultando così necessarie e positive.

Sul piano della sicurezza, è bene ricordare come **il rafforzamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro** in qualità di punto di riferimento e leva di verifica e di azione, intenda agire in senso complementare al rafforzamento della capacità ispettiva del sistema nel suo complesso e delle azioni di accertamento delle irregolarità, anche in ambito contributivo - ulteriori interventi, questi, disposti dal decreto legge in oggetto. A tali fini, è **l'articolo 31 recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro** che racchiude tutte le disposizioni in materia di incremento di risorse economiche e del personale.

Per garantire la realizzazione di azioni concrete e significative sul piano della prevenzione è necessario disporre di **risorse adeguate**, rafforzando quindi anche la capacità di mettere le aziende in condizione di dotarsi di tutti gli strumenti, formativi e pratici, che possano consentire loro di massimizzare il proprio livello di compliance agli standard di salute e sicurezza, ma anche che venga aumentato il grado di consapevolezza piena nei confronti della **percezione del rischio**.

Quest'ultimo punto infatti è quello che consentirebbe di realizzare l'aspetto più importante per il contrasto alle irregolarità e agli infortuni, che è quello di **rafforzare la catena della responsabilità lungo tutta la catena dell'edilizia, a partire dal lato della committenza**. Sono infatti i committenti che oltre alle singole imprese devono prestarsi alle attività di verifica e all'espletamento di pratiche che siano conformi, proseguendo poi lungo tutta la filiera con il coinvolgimento per gli affidamenti, chiaramente anche alle PMI, in modo altrettanto adeguato alle disposizioni di legge.

Infine, seppur ricompresa nella parte inerente l'attuazione del PNRR, menzione analitica a parte spetta al riferimento a **Transizione 5.0**, che rappresenta probabilmente il più recente intervento sostanziale finora realizzato per una spinta congiunta alla "doppia transizione" (c.d. twin transition), facendo incontrare le esigenze dell'innovazione digitale e della sostenibilità negli interventi per la crescita del Paese.

**Su questi tre aspetti - attuazione generale PNRR, salute e sicurezza sul lavoro, Transizione 5.0 - si concentra l'analisi di maggiore dettaglio** che segue sulle disposizioni ritenute di prevalente interesse per Conflavoro PMI, anche in relazione ai contenuti condivisi nel corso delle interlocuzioni governative specifiche sui singoli temi.

### **TITOLO I Governance per il PNRR e il PNC**

Con riferimento al Titolo I del provvedimento inerente la Governance per il PNRR e il PNC, le valutazioni positive che si intendono avanzare in questa sede riguardano gli aspetti sopra evidenziati, ovvero l'introduzione a vario titolo di interventi di semplificazione, la declinazione di aspetti legati alla tutela della trasparenza e della legalità, aspetti legati al monitoraggio sulla spesa delle risorse nonché alcune procedure legate alla diffusione dei controlli e alla realizzazione degli investimenti.

Si tratta di profili nel complesso in linea con le tematiche affrontate in sede di Cabina di Regia e di Tavolo per il partenariato economico e sociale per il PNRR, oltre che con le istanze proposte da Conflavoro in quella sede, tra queste a titolo esemplificativo:

- **l'Articolo 1 recante Disposizioni per la realizzazione degli investimenti del PNRR**, che nel disciplinare la procedura per la verifica dei costi di realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), dispone al comma 2 che entro il 31 marzo 2024 e successivamente con cadenza semestrale, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR presentano un'informativa congiunta al CIPRESS sui costi afferenti alla realizzazione degli interventi e degli investimenti del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) nonché sulle iniziative intraprese ai fini del reperimento di fonti di finanziamento diverse da quelle a carico del bilancio nazionale per la realizzazione degli investimenti;
- **l'Articolo 2 recante Disposizioni in materia di responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR**, in relazione agli obblighi di aggiornamento del cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento sul sistema informatico "ReGIS" entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 e il meccanismo sanzionatorio di restituzione degli importi percepiti in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 3;

- **l'Articolo 3 recante Misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi nell'utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione**, con particolare riferimento al meccanismo di capillarità dei controlli da realizzare attraverso i vari attori coinvolti, valutando positivamente in particolare il Coordinatore Struttura di missione ZES in considerazione dell'importanza che questo investimento avrà per il Mezzogiorno;
- **l'Articolo 4 recante Disposizioni in materia di organizzazione della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, con riferimento alla possibilità per la Struttura di effettuare ispezioni e controlli a campione per verificare la coerenza della fase attuativa del PNRR rispetto agli obiettivi programmati;
- **l'Articolo 8 recante Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori**, anche in questo caso al comma 20 si individuano attività di supporto alle autorità di audit dei programmi cofinanziati dai fondi europei della politica di coesione per la programmazione 2021-27;

## **TITOLO II Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure per l'attuazione del PNRR e del PNC - Capo VIII Disposizioni urgenti in materia di lavoro**

Il Capo del provvedimento in titolo racchiude tutte quelle misure volte a rafforzare il presidio normativo ed ispettivo sul rispetto delle prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, promuovendo ad esempio l'attestazione dell'assenza di violazioni pregresse per fruire dei benefici in materia di lavoro e legislazione sociale (art. 29, co. 1) nonché l'aumento delle sanzioni pecuniarie al fine di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro irregolare e sommerso (art. 29 co. 3) e la previsione di un meccanismo di premialità e la correlata iscrizione in una lista di Conformità INL consultabile pubblicamente (art. 29 co. 7 e segg.). Tutti questi interventi sono improntati dunque nel complesso ad inasprire le sanzioni per chi impiega lavoratori non in regola e a promuovere comportamenti virtuosi da parte dei datori di lavoro che invece rispettano le regole e promuovono comportamenti virtuosi ai sensi della legislazione vigente.

L'aspetto più importante dell'**articolo 29 recante disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al lavoro irregolare** rimane comunque l'introduzione della **patente a crediti per il settore edile** di cui ai commi 19 e 20 dell'articolo medesimo.

Questo strumento nasce per **introdurre un sistema di qualificazione delle imprese** che nella sua ratio di fondo va nella direzione di voler aumentare la percezione del rischio lungo l'intera catena della responsabilità, con il fine ultimo di condurre, in prospettiva, ad un azzeramento degli infortuni e delle irregolarità riscontrate grazie al **rispetto di obblighi formativi e di adempimenti** legati alla verifica di taluni requisiti individuati come imprescindibili per l'ottenimento e il mantenimento stessi.

Inoltre, se dal lato dell'impresa un buon funzionamento della patente a crediti consentirebbe di prestare maggiore attenzione al mantenimento di **condotte virtuose** all'interno dello scenario nel suo complesso, dall'altro condurrebbe anche i committenti dei lavori a prestare maggiore attenzione nell'individuazione delle imprese da ingaggiare per effettuarli - da qui, appunto, l'innalzamento della percezione del rischio che, in ottica di **azione preventiva rispetto ai rischi di infortunio e di irregolarità**, deve puntare ad una maggiore presa di responsabilità lungo tutta la catena della filiera edile.

Al di là dell'effettivo livello di efficacia di questo strumento, che sarà comunque riscontrabile una volta che sarà trascorso del tempo dalla sua prima applicazione, resta comunque fermo il fatto che la patente a crediti come uno **strumento utile anche nell'ottica di contrastare tutti coloro che gli adempimenti agli standard di sicurezza li perseguono fintamente.**

Andando oltre queste considerazioni generali volte ad analizzare gli aspetti degni di nota per i potenziali, futuri effetti positivi, vi sono alcuni aspetti suscettibili di riflessione e di valutazione per eventuali modifiche, riportati di seguito:

- Per quello che riguarda la metodologia di **recupero dei crediti** che si innesta sull'obbligatorietà di **frequentare dei corsi** da parte del soggetto nei confronti del quale è stato emanato il provvedimento, il riferimento è ai corsi di cui all'articolo 37 co.7 del testo unico sulla sicurezza di cui al D. Lgs. 81/08, che citata testualmente riguarda *la formazione in materia di salute e sicurezza che datori di lavoro, dirigenti e preposti sono già tenuti a ricevere e ad aggiornare periodicamente.* Senza mettere in discussione il legame alla base di tale meccanismo, che è la consequenzialità tra il recupero dei crediti e l'erogazione della formazione, evidentemente condivisibile, si segnala tuttavia l'opportunità di ritagliare maggiormente la formazione sulla specifica esigenza del recupero, tenendo conto delle cause alla base della decurtazione. Allo stato attuale infatti non si aggiungono livelli di formazione o competenze ulteriori, più o meno specifiche, che peraltro potrebbero ravvisarsi come necessarie a maggior ragione dopo il verificarsi delle violazioni e degli incidenti di cui al

comma 19 dell'articolo 29. Si suggerisce pertanto di **declinare questi corsi in maniera più puntuale in termini di ore e di materie oggetto di formazione, eventualmente demandando la definizione ad uno strumento attuativo** che possa essere un decreto ministeriale o meglio una circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, eventualmente tenendo conto caso per caso delle motivazioni che hanno indetto la decurtazione (e che possono quindi nella prassi fare anche da precedente per casi simili), nonché individuando eventuali ambiti o macroaree all'interno dei quali declinare le specificità della formazione al fine di semplificare e accelerare la declinazione stessa - a titolo meramente semplificativo e non esaustivo 3 possibili standard potrebbero riguardare la documentazione necessaria, la valutazione dei rischi e degli infortuni e la gestione del cantiere. L'individuazione dell'INL come organismo preposto alla definizione degli obblighi di formazione in questa fattispecie sarebbe altresì coerente con l'impostazione della norma nel suo complesso, considerato che è proprio l'Ispettorato l'Ente preposto al rilascio della patente;

→ La norma prescrive l'esenzione della patente a crediti per le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA. La **qualificazione SOA** è un tipo di attestazione che si può verosimilmente definire di tipo più "*amministrativo*" in quanto mantiene comunque la funzione principale di attestare le capacità tecniche ed economiche di un'impresa, peraltro da una certa soglia in poi e per lavori con soggetti pubblici, aspetto che quindi dal punto di vista delle PMI, e comunque del settore privato, la rende una fattispecie praticamente residuale. Inoltre, sebbene il percorso per ottenerla sia tutt'altro che semplice e immediata e il relativo ottenimento corrisponde alla verifica di tutta una serie di requisiti dell'impresa, l'attestazione SOA non ha alcuna valenza dal punto di vista della verifica degli standard di sicurezza e di diminuzione degli incidenti, che è invece la ratio alla base dell'introduzione della stessa patente a crediti. Un aspetto, questo, segnalato peraltro da svariati soggetti intervenuti in sede di audizioni su questo provvedimento. Si suggerisce dunque di estendere l'esenzione della patente a crediti anche a quelle imprese che siano in possesso di certificazioni per i sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, quali la certificazione **UNI ISO 45001**, rilasciata da organismi terzi di certificazione accreditati da Accredia, o dell'asseverazione **SGSL** rilasciata da organismi paritetici iscritti nel repertorio del Ministero del Lavoro ai sensi del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2022 n. 171 in attuazione dell'articolo 51 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n. 81;

- Un altro aspetto che si intende sottolineare, in questo caso specificatamente dal punto di vista delle piccole e medie imprese, riguarda le difficoltà a tutti note nella raccolta e nella produzione documentale e burocratica amministrativa che interessa il comparto in generale, unitamente ad eventuali lacune rispetto alla disponibilità di informazioni inerenti la composizione della documentazione e le procedure. Ferma restando l'indiscussa necessità di produrre i vari aspetti documentali previsti esplicitamente dalla norma, si potrebbe immaginare di prevedere un **regime transitorio di informazione e accompagnamento per la produzione di tutti gli adempimenti necessari** a titolo di requisiti principali per il rilascio della patente, e in particolar modo il DURF - documento unico di regolarità fiscale, che non è così tanto di uso comune tra le PMI come si pensa. In generale comunque, prevedere la **predisposizione di campagne informative**, istituzionali e ad hoc, nel periodo che intercorre da adesso fino all'entrata in vigore della patente ovvero il 1 ottobre 2024, potrebbe rappresentare un importante ed efficiente strumento di diffusione e divulgazione per le imprese ai fini del relativo adeguamento;
  
- Riprendendo poi la volontà espressa in più sedi dal Ministro Calderone, si condivide l'orientamento per cui l'introduzione della **patente a crediti rappresenta un esperimento nel settore dell'edilizia, dalla cui prima esperienza si trarranno delle valutazioni di merito per migliorarla e soprattutto estenderla ad altri comparti o settori**. Questo orientamento è ampiamente condivisibile e condiviso, ferma restando l'opportunità di ipotizzare un tempo limitato e ben definito per testare l'effettiva efficacia della patente a crediti in qualità di metodologia - ad esempio un periodo di 24/36 mesi -, nonché di individuare uno o più parametri in base ai quali valutare questa stessa efficacia, che possano essere ad esempio la riduzione e l'azzeramento del numero di infortuni o l'incremento della qualità delle prestazioni erogate dall'impresa, o del livello di qualificazione dell'impresa stessa;
  
- Posto poi che nel nostro sistema e mondo del lavoro ci troviamo in una logica di libero mercato, si potrebbe avviare una riflessione concreta rispetto alla definizione di un meccanismo, da intendersi anche in questo caso sperimentale o transitorio in ordine alla valutazione della relativa efficacia, per il **reinserimento professionale o il ricollocamento occupazione dei dipendenti di quelle imprese che andranno incontro alla cessazione della propria attività per via delle irregolarità attestata** e delle relative sospensione della patente e decurtazione dei crediti, intendendo in tal modo tutelare i lavoratori dipendenti in relazione ad un'eventuale responsabilità del datore di lavoro;



→ Un ultimo aspetto su cui si ritiene opportuno richiedere un chiarimento riguarda una situazione che si potrebbe prefigurare qualora decurtando i crediti, il relativo ammontare si **attestasse al di sotto dello zero** a seguito dell'accertamento di più violazioni gravi, che potenzialmente possono verificarsi contemporaneamente - e tenendo inoltre presente che i crediti riacquistati a seguito di una o più decurtazioni e della frequenza dei corsi non possono superare complessivamente il numero di quindici. Potrebbe essere opportuno integrare la norma al fine di chiarire come funziona la numerica e come eventualmente va considerata la condizione del responsabile nell'eventualità sopra descritta.

### **Capo IX - Disposizioni urgenti in materia di investimenti**

L'**Articolo 38 su Transizione 5.0** rappresenta l'intervento più importante, per il comparto delle piccole e medie imprese, in materia di investimenti tra i vari contenuti nel provvedimento.

La valutazione complessiva della misura è molto positiva, in quanto se è vero che può essere considerata la naturale evoluzione di Industria 4.0 prima e Transizione 4.0 poi, l'**approccio appare sempre più strutturato** rispetto al passato, rappresentando quest'ultimo un aspetto particolarmente rilevante per le imprese, soprattutto per quelle di medie e piccole dimensioni, rispetto a cui abbiamo sollecitato più l'importanza di strutturare misure di sostegno e di sviluppo nell'ambito delle transizioni digitale ed ecologica.

A tal proposito si intendono dunque avanzare le seguenti considerazioni di merito sugli aspetti ritenuti più positivi:

→ si apprezza notevolmente il carattere del tutto nuovo ed estremamente interessante di legare a doppio filo l'azione sul versante della transizione digitale a quello della transizione ecologica, in un approccio complessivo di **c.d. twin transition o doppia transizione**, oltretutto operando una sorta di differenziazione tra interventi trainanti e interventi trainati, che seppure innovando rimane nel solco della matrice originaria della tipologia di intervento;

→ si valuta in maniera estremamente positiva il fatto che anche le spese per la **formazione specialistica del personale in materia di green & digital skills**, soprattutto in considerazione delle numerose difficoltà a reperire personale qualificato da parte delle imprese;

- la norma prevede, tra le altre cose, che i beni per essere agevolabili devono portare a una riduzione del 3 per cento dei consumi energetici dell'impianto produttivo o del 5 per cento dei consumi energetici dei processi produttivi. Ciò significa che l'intervento, per poter beneficiare del credito di imposta, si può strutturare **sia sulla singola unità produttiva che sul singolo processo** e pertanto non può che essere valutato in maniera particolarmente positiva, dal momento che lascia una discrezionalità ancor più ampia nella scelta degli interventi agevolabili e incrementa le possibilità di usufruire del beneficio;
- si valuta positivamente anche il passaggio sul **principio DNSH - Do Not Significant Harm**, di cui al comma 6, nell'ottica di sensibilizzare le PMI, promuovendolo a principio imprescindibile che deve essere attuato regolarmente attraverso la diffusione di condotte virtuose;
- a livello di impostazione generale un altro aspetto estremamente positivo è il fatto che, rispetto agli interventi passati, Transizione 5.0 è un **intervento maggiormente impostato a misura di PMI**, a differenza di interventi precedenti maggiormente ritagliati sulle esigenze di imprese energivore o di sistemi aziendali più ampi. A tal proposito un esempio pratico, sempre in termini di valutazione positiva, è la facoltà di consentire esclusivamente alle PMI, seppure in via limitata, **l'ammissione al beneficio delle spese di certificazione** di cui al comma 12, considerato che sono pratiche necessarie alla fruizione del credito di imposta e che tipologia di oneri possono rappresentare per le imprese di queste dimensioni.

Con riferimento invece agli aspetti ritenuti più suscettibili di riflessione e dunque di potenziale modifica:

- **Efficacia temporale limitata:** La misura è limitata a due anni, ovvero 2024 e 2025, di cui un primo trimestre del 2024 è già trascorso. Si auspica che si possa valutare l'efficacia di Transizione 5.0 per poi prorogarla ed innovarla per adattarla alle esigenze contemporanee delle imprese, un po' come accaduto nel caso delle agevolazioni precedenti come Industria 4.0 e Transizione 4.0 e poi 5.0;
- **Cumulabilità con altre agevolazioni:** il comma 18 dell'articolo 18 prevede che il credito d'imposta 5.0 non sia cumulabile con una serie di altre agevolazioni, tra cui il **credito d'imposta per la ZES unica**. Riteniamo fondamentale prestare particolare attenzione a questo aspetto, eventualmente considerando di rivederne la portata, soprattutto rispetto al comparto delle micro, piccole e medie imprese delle zone del Mezzogiorno, che in potenza

sono quelle con le maggiori difficoltà - e che più in generale questa impostazione non vada a discapito di quell'area del Paese, consentendo di non poter sfruttare al massimo le leve di sviluppo messe a disposizione dal legislatore;

→ **Decreto attuativo di cui al comma 17:** si prevede che con decreto del MIMIT, adottato di concerto con il MEF, sentito il MASE da adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, siano stabilite le modalità attuative delle disposizioni del presente articolo. Si raccomanda a tal proposito la necessità e l'urgenza di definire i contenuti di tale decreto, al fine di poter consentire alle imprese di rendersi immediatamente operative ed eventualmente pianificando e adattando i propri investimenti in base alle proprie necessità e disponibilità di risorse, contemporaneamente garantendo il pieno coordinamento tra i diversi attori istituzionali coinvolti e, perché no, il concorso delle imprese in un confronto ampio, costante e continuativo nel tempo sull'attuazione della misura anche al fine di perfezionarla e prorogarne l'efficacia.



**CONFLAVORO**

Piccole Medie Imprese

**Conflavoro PMI**

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese  
911958

[www.conflavoro.it](http://www.conflavoro.it)

[presidenza@conflavoro.com](mailto:presidenza@conflavoro.com)

800