

Numero 4 / 2024

Claudio SERRA

**Gli incentivi all'autoimprenditorialità nel “decreto
coesione” (d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. con
modificazioni in l. 4 luglio 2024, n. 95)**

Gli incentivi all'autoimprenditorialità nel “decreto coesione” (d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. con modificazioni in l. 4 luglio 2024, n. 95)

Claudio SERRA

Università degli Studi di Milano

Abstract:

- L'Autore analizza le disposizioni del d.l. n. 60/2024, conv. in l. n. 95/2024, dedicate agli incentivi all'autoimprenditorialità: segnatamente, gli artt. 16, 17 e 18. Il commento prende in considerazione, in primo luogo, le tipologie di iniziativa economica che possono avere accesso alle misure di sostegno, per passare poi a esaminare quali siano i requisiti per esserne beneficiari, le iniziative finanziabili e, infine, entro quali limiti di importo possa essere fruito ciascun tipo di incentivo.
- *The Author analyzes the provisions of Decree-Law no. 60/2024, converted into law by Act no. 95/2024, which are dedicated to incentives for self-entrepreneurship: in particular, the Author focuses on articles no. 16, 17 and 18. First of all, the comment takes into consideration the types of economic initiative that can have access to support measures, and then goes on to examine the requirements to be beneficiaries, the initiatives that can be financed and, finally, the limits to the amount within which each type of incentive can be used.*

SOMMARIO: 1. Finalità e limiti dell'intervento. - 2. Autoimprenditorialità nel Centro-Nord. – 2.1. Iniziative ammesse, presupposti per l'avvio dell'attività e potenziali beneficiari. - 2.2. Attività finanziabili e massimali alla fruizione degli incentivi. – 3. Autoimprenditorialità nel Mezzogiorno. – 3.1. Analogie e differenze del programma “Resto al SUD 2.0” rispetto a quanto previsto per i territori del Centro-Nord. – 3.2. Rapporti fra la misura “Resto al SUD 2.0” e il precedente programma “Resto al SUD”. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Finalità e limiti dell'intervento.

Il decreto legge del 7 maggio 2024, n. 60 (c.d. “decreto coesione”), convertito – con modificazioni – dalla legge del 4 luglio 2024, n. 95, ha introdotto nell'ordinamento, *inter alia*, alcune interessanti disposizioni finalizzate alla promozione dell'autoimpiego: si fa riferimento, in particolare, agli artt. 16, 17 e 18, rubricati rispettivamente “*Misura nazionale per la promozione dell'autoimpiego nel lavoro autonomo, nelle libere professioni e nell'attività d'impresa*”, “*Misure per l'autoimpiego nelle regioni del Centro e del Nord Italia*” e “*Resto al SUD 2.0*”¹.

¹ È stato osservato, dai primi commentatori, che il predetto decreto ha “*quale obiettivo primario quello di incrementare la politica di coesione europea in alcuni settori considerati strategici, proponendosi di accelerare la realizzazione, nell'arco temporale di programmazione 2021-*

L'art. 16, innanzitutto, delinea le finalità e il perimetro applicativo delle misure che saranno disciplinate più in dettaglio dai due articoli successivi: esso dispone, infatti, che, per promuovere l'inclusione attiva e l'inserimento nel mondo del lavoro, sono definite specifiche azioni a sostegno dell'avvio di attività di lavoro autonomo, imprenditoriali e libero-professionali, nell'ambito della strategia nazionale delle politiche attive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché *"nei limiti delle risorse di cui all'articolo 20² e con i termini, i criteri e le modalità definiti con i decreti di cui agli articoli 17, comma 6, e 18, comma 6³".*

2. Autoimprenditorialità nel Centro-Nord.

2.1. Iniziative ammesse, presupposti per l'avvio dell'attività e potenziali beneficiari.

L'art. 17, poi, specifica che sono ammesse al finanziamento le iniziative economiche finalizzate all'avvio di attività in forma individuale o collettiva, comprese quelle che prevedono l'iscrizione a ordini o collegi professionali, purchè *"localizzate nei territori diversi da quelli indicati al comma 1, primo periodo, dell'articolo 1 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123"*⁴.

Per l'avvio di siffatte attività, se in forma individuale, saranno ovviamente necessarie l'apertura di partita IVA e, ove richiesta per l'esercizio di attività ordinistica, l'iscrizione al relativo albo professionale; se l'attività sarà svolta in forma collettiva, verrà invece richiesta la costituzione di una società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata o, ancora, di una cooperativa o società tra professionisti.

L'intervento è rivolto ai giovani di età inferiore ai trentacinque anni, a condizione che siano inoccupati, inattivi, disoccupati⁵, destinatari delle misure del programma GOL o, ancora, che si trovino in una delle condizioni di marginalità, vulnerabilità sociale o discriminazione, definite dal Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021 – 2027⁶.

2027, di interventi mirati a ridurre i divari territoriali?": così G. FAVALLI – A. TESTA, *Tra promozione dell'autoimpiego e incentivi per nuove assunzioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 38, 2259.

² Risorse pari a 800 milioni di euro complessivi, di cui 80 milioni di euro per l'anno 2024 e 720 milioni di euro per l'anno 2025: 30,5 milioni di euro per l'anno 2024 e 274,5 milioni di euro per l'anno 2025 con riferimento a quanto previsto dall'art. 17, mentre 49,5 milioni di euro per l'anno 2024 e 445,5 milioni di euro per l'anno 2025 con riferimento a quanto previsto dall'art. 18.

³ Vale a dire con decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi – rispettivamente entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del "decreto coesione" ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione – in coerenza con quanto previsto dall'Accordo di partenariato 2021 - 2027, nonché con i contenuti e gli obiettivi specifici del Programma nazionale giovani, donne e lavoro 2021 – 2027. Tali decreti non sono stati, ad oggi, ancora emanati.

⁴ Vale a dire le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

⁵ Intendendosi per "inoccupati" i soggetti che non hanno mai lavorato pur fornendo la propria disponibilità ai servizi per l'impiego ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2015, per "inattivi" i soggetti che non hanno mai cercato alcuna occupazione e non frequentano corsi di orientamento professionale e per "disoccupati" coloro che avevano un lavoro ma lo hanno perso: così E. MASSI, *Aiuti all'autoimprenditorialità*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 23, 1433.

⁶ Sul punto v. ancora E. MASSI, *op. cit.*, che sintetizza efficacemente la nozione di "marginalità, vulnerabilità sociale o discriminazione" osservando come essa comprenda "i) donne inattive, inoccupate e disoccupate e in condizioni di fragilità (vittime di violenza, con disabilità e immigrate), ii) disoccupati di lunga durata, iii) portatori di disabilità, iv) detenuti ed ex detenuti, v) migranti che fruiscono di protezione internazionale, vi) persone in carico ai servizi sociali e socio-sanitari, vii) persone "LGBTQIA+", viii) persone Rom, Sinti e Caminanti".

Quando l'attività è svolta in forma di impresa collettiva, ad essa possono partecipare anche soggetti diversi da quelli appena indicati, purchè però la società sia controllata e amministrata da uno dei predetti soggetti.

2.2. Attività finanziabili e massimali alla fruizione degli incentivi.

Per quanto riguarda il novero delle attività finanziabili, il comma 4 dell'art. 17 vi ricomprende l'erogazione di servizi di formazione e di accompagnamento alla progettazione preliminare per l'avvio delle attività di autoimpiego, il tutoraggio finalizzato all'incremento delle competenze e al supporto dei soggetti beneficiari, nonché infine gli interventi di sostegno consistenti nella concessione di incentivi per l'avvio delle attività di cui *supra*. Tali incentivi possono essere rappresentati, alternativamente, da un voucher utilizzabile per l'acquisto di beni, strumenti e servizi per l'avvio dell'attività (nel limite massimo di 30.000 euro⁷), ovvero da un contributo a fondo perduto⁸ per l'avvio dell'attività (fino al 65 per cento dell'investimento per programmi di spesa di valore non superiore a 120.000 euro e fino al 60 per cento per programmi di spesa di valore superiore a 120.000 euro e fino a 200.000 euro)⁹.

Se le iniziative di cui all'art. 17 sono destinate ai disoccupati iscritti al programma GOL beneficiari della NASpI, tali soggetti possono cumulare i trattamenti in godimento solo in caso di fruizione della NASpI in unica soluzione, al fine di utilizzare tali erogazioni come capitale d'avvio per la nuova attività¹⁰.

3. Autoimprenditorialità nel Mezzogiorno.

3.1. Analogie e differenze del programma "Resto al SUD 2.0" rispetto a quanto previsto per i territori del Centro-Nord.

L'art. 18, infine, istituisce una misura denominata "Resto al SUD 2.0" e finalizzata a promuovere l'apertura di nuove attività nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, vale a dire in tutti quei territori espressamente esclusi dal perimetro applicativo del predetto art. 17.

⁷ Nel caso di acquisto di beni e servizi innovativi, tecnologici e digitali o di beni diretti ad assicurare la sostenibilità ambientale o il risparmio energetico, l'importo massimo del voucher è di 40.000 euro.

⁸ Sulla possibile erogazione di contributi a fondo perduto v. già l'art. 15 del d.lgs. n. 185/2000, secondo il quale "*ai soggetti ammessi alle agevolazioni sono concedibili i seguenti benefici: a) contributi a fondo perduto e mutui agevolati per gli investimenti, secondo i limiti fissati dall'Unione europea; b) contributi a fondo perduto in conto gestione, secondo i limiti fissati dall'Unione europea; c) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative*" e secondo cui, ancora, tali benefici "*sono concessi entro il limite del de minimis individuato in base alle vigenti disposizioni comunitarie*" (cfr. *infra*, nota 9).

⁹ Questo, in conformità con le disposizioni del regolamento UE del 13 dicembre 2023, n. 2831, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "*de minimis*". Tale regolamento ha sostituito il reg. 2013/1407 dal 1° gennaio 2024 e varrà fino al 31 dicembre 2030: esso disciplina la materia degli aiuti concessi alle imprese per le quali non è necessaria la notifica ai sensi dell'art. 108, par. 3, del TFUE. Il tetto massimo all'erogazione di tali aiuti, dal 2024, passa a 300.000 euro (in precedenza la soglia era collocata a 200.000 euro), da calcolare su tre esercizi finanziari. Per interessanti approfondimenti in ordine al regime giuridico degli aiuti di Stato alle imprese, nel rapporto con il diritto europeo della concorrenza, cfr. già M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 104 e segg., L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Cedam, Padova, 2012, 79 e segg., V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato*, Cedam, Padova, 2012, 44 e segg. nonché – più di recente – C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, Bari, 2021, 33 e segg.

¹⁰ Il comma 8 dell'art. 17 specifica anche – quanto ai rapporti con l'indennità percepita dai beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro di cui all'art. 12 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (conv. in l. 3 luglio 2023, n. 85) – che tale indennità è compatibile con le iniziative finanziate dall'art. 17 stesso.

Le iniziative economiche ammesse al finanziamento, così come le forme nelle quali esercitarle, sono le medesime già menzionate dall'art. 17; lo stesso dicasi per i destinatari dell'intervento e per il novero delle attività finanziabili.¹¹

Diversi sono, invece, i limiti di importo previsti per la fruizione dei vari incentivi¹²: il voucher per l'acquisto di beni, strumenti e servizi necessari all'avvio dell'attività sarà spendibile, anziché nel limite massimo di 30.000 euro, nel superiore importo di 40.000 euro “*per le attività aventi sede legale nelle aree del Mezzogiorno e nei territori delle regioni dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici del 2009 e del 2016*”; nelle stesse aree, per l'acquisto di beni e servizi innovativi, tecnologici e digitali o di beni diretti ad assicurare la sostenibilità ambientale o il risparmio energetico, l'importo massimo del voucher sarà di 50.000 euro anziché di 40.000 euro (come prevede, invece, l'art. 17).

Sempre nel Mezzogiorno e nei territori dell'Italia centrale colpiti dai terremoti del 2009 e del 2016, il contributo a fondo perduto per l'avvio dell'attività passa dal 65 al 75 per cento dell'investimento per programmi di spesa di valore non superiore a 120.000 euro e dal 60 al 70 per cento per programmi di spesa di valore superiore a 120.000 euro e fino a 200.000 euro).

Anche con riferimento alla misura “Resto al SUD 2.0”, inoltre, è previsto che – se le iniziative sono destinate ai disoccupati iscritti al programma GOL beneficiari della NASpI – tali soggetti possano cumulare i trattamenti in godimento solo in caso di fruizione della NASpI in unica soluzione, al fine di utilizzare tali erogazioni come capitale d'avvio per la nuova attività, e che – quanto ai rapporti con l'indennità percepita dai beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro di cui all'art. 12 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (conv. in l. 3 luglio 2023, n. 85) – tale indennità sia compatibile con le iniziative finanziate dall'art. 18¹³.

3.2. Rapporti fra la misura “Resto al SUD 2.0” e il precedente programma “Resto al SUD”.

La disposizione in esame precisa, infine, che “*per tutte le iniziative non coerenti con le disposizioni di cui al presente articolo, e nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, continuano ad applicarsi le misure di cui all'articolo 1 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123*”.

L'art. 1 del d.l. n. 91/2017 aveva istituito la misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata “Resto al Sud” e, dunque, chiaro antecedente della misura introdotta con il “decreto coesione” del 2024.

Il testo del 2017, tuttavia, aveva un perimetro territoriale di applicabilità più ampio, poiché – a determinate condizioni, che non è questa la sede per riprendere in dettaglio – le misure di sostegno potevano essere indirizzate anche a soggetti residenti in alcuni comuni delle regioni Lazio, Marche e Umbria, nonché in alcuni comuni delle isole minori.

¹¹ E per la precisazione secondo cui, alle attività in forma di impresa collettiva, possono partecipare anche soggetti diversi da quelli in possesso dei requisiti per l'ammissione all'intervento, sempre che, tuttavia, la società sia controllata e amministrata da uno dei soggetti che possiedono i richiesti requisiti.

¹² Sempre in conformità, però, con le disposizioni del predetto regolamento UE del 13 dicembre 2023, n. 2831.

¹³ Per approfondimenti in ordine agli artt. 17 e 18 del “decreto coesione”, v. anche M. DI NUNZIO, *Decreto Coesione: novità per il lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 30, 1859 e segg.; un più completo inquadramento – sul piano generale – relativamente agli incentivi all'occupazione può inoltre essere rinvenuto in A. SARTORI, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, in F. SCARPELLI- R. DEL PUNTA (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 3028 e segg.

Il programma "Resto al Sud" aveva inoltre – rispetto alla versione "2.0" del 2024 – un più esteso bacino di potenziali destinatari anche dal punto di vista anagrafico: infatti, di nuovo al ricorrere di alcuni specifici requisiti, esso era rivolto ai soggetti di età compresa fra i 18 e i 55 anni.

La "clausola di salvezza" riportata a chiusura dell'art. 18, dunque, va interpretata nel senso che, per tutti quei soggetti esclusi a vario titolo dalla possibilità di accesso alle misure di sostegno "2.0", resta comunque salva la facoltà di ricorrere ai benefici introdotti con il programma del 2017.

Il soggetto gestore della domanda¹⁴ provvederà alla relativa istruttoria, valutando anche la sostenibilità tecnico-economica del progetto¹⁵; laddove l'istruttoria abbia esito positivo, ciascun richiedente riceverà un finanziamento fino a un massimo di 60.000 euro¹⁶, che al 50 per cento sarà considerato un contributo a fondo perduto e, per il residuo, qualificato come prestito a tasso zero da rimborsare entro gli otto anni dalla concessione¹⁷.

4. Osservazioni conclusive.

Così delineati i tratti generali – nonché alcuni aspetti più di dettaglio – del nuovo apparato di incentivi pensato dal legislatore per l'avvio delle attività di lavoro autonomo, libero-professionali e d'impresa, è forse già possibile formulare alcune prime considerazioni di sintesi complessiva; questo, tuttavia, nella consapevolezza che – per una più corretta valutazione sull'impatto delle nuove norme e sulla loro coerenza di sistema – occorrerà probabilmente attendere ancora qualche tempo.

Da una prima angolazione, intanto, può senz'altro apparire condivisibile la scelta del legislatore di istituire una serie di incentivi finalizzati alla promozione anche dell'autoimpiego e non solo, invece, alla costituzione di nuovi rapporti di lavoro subordinato (mediante bonus e sgravi contributivi di vario genere); tanto più se si considera come questo, peraltro, sia stato fatto attraverso uno stanziamento economico che ha indubbiamente una significativa entità (essendo pari, come si è ricordato, a complessivi 800 milioni di euro).

Non si direbbe invece chiarissima, almeno a una prima riflessione, la ragione per la quale è stato escluso l'accesso alle misure di sostegno in caso di avvio dell'attività con talune forme societarie; la spiegazione potrebbe forse risiedere negli oneri economici di costituzione, ma sarebbe apparso, verosimilmente, più opportuno demandare del tutto al richiedente la scelta della forma con cui esercitare la propria nuova attività.

Sempre con riferimento alla compagine sociale, poi, la circostanza che possano prendervi parte anche soggetti diversi da quelli in possesso dei requisiti per accedere agli incentivi, desta comunque qualche perplessità: non è infatti escluso – ed è anzi piuttosto probabile – che, nella pratica, finisca per verificarsi un frequente ricorso a figure "prestanome".

¹⁴ Ossia l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - Invitalia, che opera per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁵ L'art. 1, co. 10, del d.l. n. 91/2017 precisa, poi, che *"sono finanziate le attività imprenditoriali relative a produzione di beni nei settori dell'artigianato, dell'industria, della pesca e dell'acquacoltura, ovvero relative alla fornitura di servizi, ivi compresi i servizi turistici, nonché le attività del commercio, ivi compresa la vendita dei beni prodotti nell'attività di impresa"*.

¹⁶ O di 200.000 euro in caso di società.

¹⁷ Tali finanziamenti, in ogni caso, non potranno essere utilizzati per spese relative alla progettazione, alle consulenze e all'erogazione degli emolumenti ai dipendenti delle imprese individuali e delle società, nonché agli organi di gestione e di controllo delle società stesse.

Tra le iniziative ammissibili al finanziamento non è difficile immaginare che il peso maggiore sarà rivestito dagli incentivi, piuttosto che dalle attività di formazione e di tutoraggio; può ritenersi corretto, peraltro, che tali incentivi siano cumulabili con la NASpI, dal momento che l'erogazione di quest'ultima in unica soluzione – ai sensi dell'art. 8, d. lgs. 4 marzo 2015, n. 22 – era anch'essa preordinata all'avvio di attività autoimprenditoriale¹⁸ e, dunque, era già di per sé finalizzata allo stesso obiettivo perseguito ora dagli artt. 17 e 18 del "decreto coesione".

Non sembra problematica, infine, la circostanza che – con riferimento ai soli territori del Mezzogiorno – i massimali per la fruizione dei vari incentivi siano determinati in un importo o in una percentuale superiore a quelli riconosciuti per l'autoimprenditorialità al Centro-Nord: si può ritenere, infatti, che si tratti di una diretta applicazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, il quale impone di trattare in ugual misura posizioni di fatto e giuridiche analoghe, ma in modo diverso le situazioni caratterizzate da presupposti e dati di contesto affatto diversi fra loro, come appunto quelli che ancora distinguono il meridione dal resto del Paese.

¹⁸ Il comma 1 del predetto art. 8 dispone, per la precisione, che l'erogazione anticipata sia finalizzata (solo) "*all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio*", ma la circostanza che esso non richiami né le attività libero-professionali, né la costituzione in forma societaria, non sembra comunque determinare particolari difficoltà di coordinamento.