



Politiche di coesione, rilancio dell'economia del Mezzogiorno e immigrazione

D.L. 124/2023 / A.C. 1416

Dossier n° 60 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
24 ottobre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1416
D.L.	124/2023
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione
Iter al Senato:	No
Date:	
pubblicazione in G.U.:	19 settembre 2023
presentazione:	19 settembre 2023
assegnazione:	19 settembre 2023
scadenza:	18 novembre 2023
Commissione competente :	V Bilancio
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il **decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124** reca disposizioni urgenti in materia di **politiche di coesione**, per il **rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno** del Paese, nonché in materia di **immigrazione**.

Il provvedimento è composto da **23 articoli**, suddivisi in **6 Capi**.

Il **Capo I (Utilizzazione delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione)** ricomprende gli **articoli da 1 a 6** e predispone misure volte ad assicurare un più efficace coordinamento tra le risorse europee e nazionali per la coesione e quelle del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, da un lato, e le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione del ciclo di programmazione 2021-2027, dall'altro.

In dettaglio, l'**articolo 1** reca disposizioni volte a modificare l'attuale disciplina in ordine alle modalità di programmazione e di utilizzo delle risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione stanziati per il ciclo 2021-2027, modificando l'art. 1, comma 178 della legge n. 178 del 2020 al fine di introdurre lo strumento dell'"Accordo per la coesione", in sostituzione dei "Piani di sviluppo e coesione", ai fini dell'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo. Si introduce, inoltre, la possibilità di finanziare gli interventi e le linee d'azione strategici inseriti negli Accordi per la coesione stipulati con le Amministrazioni centrali e con le Regioni e Province autonome anche con altre risorse disponibili, quali, in particolare, i fondi strutturali europei e le risorse destinate ad interventi complementari. A tal fine, si prevede che il Dipartimento per le politiche di coesione possa avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa INVITALIA S.p.A., mediante apposite convenzioni.

L'**articolo 2** disciplina la procedura attraverso la quale il CIPRESS trasferisce le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, ai fini della realizzazione dei nuovi Accordi per la coesione, alle Amministrazioni centrali o regionali o delle Province autonome assegnatarie di tali risorse. Si disciplina, altresì, la procedura di monitoraggio del rispetto, da parte delle Amministrazioni assegnatarie, del cronoprogramma degli interventi definito nell'Accordo per la coesione, nonché degli obblighi in materia di alimentazione del Sistema nazionale di monitoraggio e di presentazione al Dipartimento per la coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri di una relazione almeno semestrale sullo stato di attuazione degli interventi.

L'**articolo 3** detta disposizioni volte a garantire, all'interno dei bilanci delle regioni, l'evidenza contabile delle risorse europee e nazionali relative alle politiche di coesione, destinate al finanziamento di interventi di titolarità delle Amministrazioni regionali.

L'**articolo 4** dispone che le Amministrazioni titolari di risorse nazionali e europee per la coesione del ciclo di programmazione 2021-2027 sono tenute a inserire nel sistema informatico ReGiS - predisposto per la

gestione dei progetti PNRR - i dati anagrafici e di avanzamento finanziario, fisico e procedurale relativi ai progetti finanziati con le predette risorse, con l'inserimento dei codici CUP e CIG. L'omessa o inesatta alimentazione del ReGIS da parte delle strutture preposte è valutata anche ai fini della corresponsione dell'indennità di risultato dei relativi dirigenti.

L'**articolo 5** dispone la pubblicazione, sul portale OpenCoesione, dei documenti di programmazione delle risorse nazionali per la coesione e dei relativi dati di attuazione in formato aperto. Sullo stesso portale sono pubblicati inoltre i dati anagrafici e di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti presenti nel sistema ReGIS.

L'**articolo 6** interviene sulla disciplina dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), prevedendo, da un lato, la limitazione della stipulazione dei CIS esclusivamente per la realizzazione di interventi finanziati a carico delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di valore complessivo non inferiore a 200 milioni di euro e di valore unitario non inferiore alle soglie di rilevanza europea, come indicate nel nuovo codice dei contratti pubblici; dall'altro, la riformulazione della normativa sui poteri sostitutivi in capo al Governo in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi. Viene inoltre modificata la normativa sulla definizione dei cronoprogrammi procedurali e finanziari ricompresi nei CIS, estendendola a tutti gli interventi ricompresi nei CIS medesimi e non più solo a quelli infrastrutturali.

Il Capo II (Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne e interventi in favore del Comune di Lampedusa e Linosa) ricomprende gli **articoli 7 e 8**.

In particolare, l'**articolo 7** istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, con funzioni di indirizzo e di coordinamento per la promozione e lo sviluppo delle aree interne del Paese. La Cabina di regia approva il «Piano strategico nazionale delle aree interne» (PSNAI), che individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche - con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità e dei servizi socio-sanitari - cui destinare le risorse del bilancio dello Stato già stanziare e disponibili allo scopo. Ad essa compete altresì il monitoraggio in ordine all'utilizzazione delle risorse finanziarie.

L'**articolo 8**, al fine di fronteggiare la grave situazione socio-economica nell'isola di Lampedusa, determinatasi a seguito dell'eccezionale afflusso di persone provenienti dai Paesi del Mediterraneo, prevede la predisposizione, da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un piano di interventi strategici, da approvare con delibera del CIPESS con cui saranno assegnate al Comune di Lampedusa e Linosa risorse nel limite complessivo di 45 milioni di euro, a valere sul FSC.

Sono altresì previste specifiche disposizioni per la realizzazione dei punti di crisi c.d. *hotspot* e dei centri governativi di prima accoglienza. Per le opere indicate nei commi precedenti sono previste semplificazioni in tema di valutazioni ambientali e in materia paesaggistica. Sono inoltre previste disposizioni per agevolare il rapido smaltimento delle imbarcazioni utilizzate dai migranti.

Il Capo III (Zona Economica Speciale Sud - ZES unica) ricomprende gli **articoli da 9 a 17**.

In particolare, l'**articolo 9** detta la definizione della Zona economica speciale (ZES) e istituisce, a far data dal 1° gennaio 2024, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica, che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna e sostituisce le attuali ZES istituite nei territori del Mezzogiorno ai sensi del decreto-legge n. 91 del 2017.

L'**articolo 10** disciplina l'organizzazione della ZES unica per il Mezzogiorno, istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio e di una Struttura di missione per la ZES, nonché definendo le procedure connesse alla cessazione delle attività dei Commissari straordinari delle ZES attualmente esistenti.

L'**articolo 11** disciplina i contenuti, la durata e il procedimento di approvazione del Piano strategico della ZES unica per il Mezzogiorno, prevedendo che tale Piano abbia durata triennale e che definisca, anche in coerenza con il PNRR, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni del Mezzogiorno che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica.

L'**articolo 12** disciplina il portale web della ZES unica per il Mezzogiorno, istituito al fine di favorire una immediata e semplice conoscibilità dei benefici riconosciuti alle imprese nell'ambito della ZES unica.

L'**articolo 13** istituisce, dal 1° gennaio 2024, lo Sportello Unico Digitale ZES per le attività produttive nella ZES unica per il Mezzogiorno. Il S.U.D. ZES è istituito presso la Struttura di missione per le ZES della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad esso sono attribuite le funzioni di sportello unico per le attività produttive per i procedimenti di autorizzazione unica all'avvio di attività economiche o all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES Unica. Si prevede che il S.U.D. ZES rappresenti il livello essenziale delle prestazioni, e a tal fine ne vengono specificate le competenze. Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla realizzazione dello sportello unico si provvede a valere sulle disponibilità del Programma Nazionale "Capacità per la Coesione" finanziato dai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027.

L'**articolo 14** prevede che i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive ed economiche all'interno della ZES unica, siano di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e dispone che siano soggetti ad autorizzazione unica. Tale autorizzazione sostituisce tutti i titoli abilitativi e autorizzatori comunque denominati, necessari alla localizzazione, all'insediamento, alla realizzazione, alla messa in esercizio, alla trasformazione, alla ristrutturazione, alla riconversione, all'ampliamento o al trasferimento, nonché alla cessazione o alla riattivazione delle attività economiche, industriali, produttive e logistiche.

L'**articolo 15** stabilisce che le imprese che intendono avviare attività economiche, ovvero insediare attività industriali, produttive e logistiche all'interno della Zona economica speciale (ZES), presentino la relativa istanza allo Sportello unico digitale, allegando la documentazione prevista dalle normative di settore finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni. Sono definite le regole applicabili al procedimento di autorizzazione unica.

L'**articolo 16** introduce, per l'anno 2024, il credito di imposta per la ZES unica, nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, a favore delle imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise. Sono individuati i settori esclusi dall'agevolazione e sono definiti i criteri di determinazione della misura del contributo, specificando, inoltre, la base giuridica europea per la compatibilità della misura. Il credito di imposta è riconosciuto nel limite di spesa complessivo, per il 2024, determinato con un decreto del Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 dicembre 2023, a valere sulle risorse europee e nazionali della politica di coesione, come individuate sulla base della ricognizione effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione con le Amministrazioni titolari delle medesime risorse.

L'**articolo 17** reca alcune disposizioni volte a favorire la realizzazione di investimenti strategici con particolare riguardo agli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico. L'articolo contiene, inoltre, disposizioni volte a realizzare gli obiettivi del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complementari, con riguardo al tema delle cauzioni che le imprese debbono fornire per l'esecuzione degli appalti pubblici per la realizzazione delle opere legate ai due Piani citati.

Il **Capo IV (Rafforzamento della capacità amministrativa in materia di politiche di coesione)** comprende gli **articoli 18 e 19**.

L'**articolo 18** eleva il limite massimo del compenso annuo attribuito ai componenti a titolo non esclusivo del Nucleo per le politiche di coesione (NUPC), organismo del Dipartimento per le politiche di coesione con funzioni di valutazione e analisi delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale, nonché di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Si consente, inoltre, ai componenti del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) di mantenere gli incarichi già conferiti fino alla data di cessazione delle attività dell'Agenzia per la coesione territoriale.

L'**articolo 19**, a decorrere dal 2024, autorizza le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, le città metropolitane, le province, le unioni dei comuni e i comuni appartenenti a tali regioni, ad assumere, con contratto di lavoro a tempo indeterminato e nell'ambito delle vigenti dotazioni organiche, personale non dirigenziale nel limite massimo complessivo di 2.200 unità, di cui 71 unità riservate al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **Capo V (Disposizioni in materia di trattenimento presso di Centri di permanenza per i rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza e rimpatrio)** comprende gli **articoli 20 e 21**.

In dettaglio, l'**articolo 20** estende da 6 a 18 mesi il limite massimo di permanenza nei Centri per il rimpatrio (CPR) degli stranieri in attesa di espulsione. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino a un massimo di altri 12 mesi, possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi.

L'**articolo 21** aggiunge all'elenco delle opere di difesa e sicurezza nazionale di cui al codice dell'ordinamento militare (COM) i punti di crisi (*hotspot*) e i centri di accoglienza, permanenza e rimpatrio. Si demanda a un DPCM l'approvazione del piano straordinario per l'individuazione delle aree interessate dalla realizzazione di tali strutture. Il piano è aggiornato periodicamente, anche a seguito di eventuali modifiche degli stanziamenti. Il Ministero della difesa è incaricato della realizzazione di tali strutture, che vengono qualificate come opere di difesa e sicurezza nazionale. Sono previsti, infine, gli stanziamenti necessari per la realizzazione e il funzionamento di tali nuove strutture.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire il coordinamento tra i commi 1 e 2 dell'articolo 21.

Il comma 1, infatti, nel qualificare come opere per la difesa e la sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 233 del COM gli *hotspot*, i centri per il rimpatrio e i centri di accoglienza ordinari e straordinari, dispone che il Ministero della difesa per la loro realizzazione possa avvalersi della procedura accelerata prevista dall'articolo 140 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023) per i lavori di somma urgenza e protezione civile; la qualificazione come opera per la difesa e la sicurezza nazionale potrebbe poi

comportare che anche alle strutture sopra richiamate si applichino le procedure accelerate e speciali di cui agli articoli 352 (disciplina urbanistica), 353 (disciplina edilizia) e 354 (disciplina paesaggistica) del codice. Il comma 2, invece, nel prevedere un piano straordinario di realizzazione delle medesime strutture, specifica che restano ferme le ordinarie procedure per la realizzazione e la gestione delle strutture previste dalla legislazione vigente.

Si segnala poi che il DPCM di cui al comma 2 appare derogare, per la realizzazione dei centri di accoglienza ordinari e straordinari di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, a quanto previsto da tali articoli in ordine al coinvolgimento degli enti territoriali; in particolare l'articolo 9 prevede che i centri di accoglienza ordinari siano individuati con decreto del Ministro dell'interno previo parere della Conferenza unificata e l'articolo 11 prevede per quelli straordinari l'individuazione da parte della prefettura previo parere dell'ente locale interessato.

Il **Capo VI (Disposizioni finali)** comprende gli **articoli 22 e 23**.

In particolare, l'**articolo 22**, in conseguenza dell'istituzione della ZES unica per il Mezzogiorno, adegua dal 1° gennaio 2024 la normativa vigente sulle ZES attraverso l'abrogazione e la modifica di alcuni articoli del decreto-legge n. 91 del 2017. L'articolo reca, inoltre, disposizioni transitorie, applicabili dal 1° gennaio 2024, relative alle istanze per l'avvio delle attività nelle ZES e ai poteri e alla competenza territoriale dei Commissari straordinari delle attuali ZES, nonché disposizioni transitorie in materia di fruizione delle agevolazioni fiscali nelle attuali ZES, entro il 31 dicembre 2023.

L'**articolo 23** stabilisce l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché la presentazione alle Camere per la conversione in legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli interventi previsti dal provvedimento in esame appaiono prevalentemente riconducibili alla materia "**tutela della concorrenza**", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., venendo tuttavia in rilievo una serie di profili riconducibili ad altre materie di legislazione esclusiva statale, tra cui "**sistema tributario e contabile dello Stato**", "**ordinamento civile**" e "**organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**".

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano in particolare le sent. nn. 14 e 272 del 2004, n. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008), l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della competenza in materia di "tutela della concorrenza", pur non attribuendo integralmente gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese» (sentenza n. 14 del 2004).

Le misure previste agli articoli 20 e 21 del decreto-legge afferiscono, inoltre, alle materie – anch'esse di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. b) e d), Cost. – dell'**immigrazione**, della **difesa** e della **sicurezza dello Stato**.

Assume infine rilievo, con riferimento a disposizioni quali quelle dell'articolo dell'articolo 7 (strategia per le aree interne), dell'articolo 14 (procedimento unico ZES) e dell'articolo 15 (autorizzazione unica ZES), la competenza concorrente in materia di **governo del territorio** (articolo 117, terzo comma, Cost.).

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento già prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare:

- **l'articolo 1, comma 1**, prevede che l'accordo di coesione sia sottoscritto tra Ministro per gli affari europei, il sud e le politiche di coesione e ciascun presidente di regione o di provincia autonoma interessato;
- **l'articolo 7, comma 1**, prevede il coinvolgimento del presidente della Conferenza delle regioni, dell'UPI e dell'ANCI nella cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne;
- **l'articolo 8, comma 1**, prevede l'intesa con il comune interessato per gli interventi in favore del comune di Lampedusa e Linosa;
- **l'articolo 10, comma 1**, prevede il coinvolgimento dei presidenti delle regioni interessati dalla ZES unica per il Mezzogiorno nella cabina di regia ZES unica;
- **l'articolo 19, comma 3**, prevede il parere della Conferenza unificata ai fini dell'adozione del DPCM sulla ripartizione delle risorse per il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali.

*Al riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali anche ai fini dell'adozione del DPCM di cui **all'articolo 10, comma 5**, chiamato a disciplinare organizzazione e competenze degli uffici della struttura di missione ZES.*

In particolare, potrebbe essere valutata la previsione di un parere in sede di Conferenza unificata, alla luce delle competenze che la struttura di missione nell'ambito del procedimento unico e dell'autorizzazione

unica nella ZES (articoli 14 e 15).

Cost060	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	✕ CD_bilancio

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.