



Coesione, ZES Unica Sud, Immigrazione D.L. 124/2023 / A.C. 1416

Dossier n° 40 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
28 settembre 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
Commissione competente :	V Bilancio
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

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**.

In particolare, il **comma 1 ridefinisce** i criteri e le modalità di **impiego** e di **gestione** delle risorse del **FSC** per la programmazione **2021-2027**, introducendo 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.

Il **comma 2** introduce 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.

Il **comma 3** reca la procedura per la **modifica degli Accordi per la coesione**.

Il **comma 4** autorizza il **Dipartimento per le politiche di coesione** ad avvalersi dell'**Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa INVITALIA S.p.A.**, mediante apposite **convenzioni** al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse per le politiche di coesione.

Il **comma 5 modifica** la disciplina che consente alle Regioni di **utilizzare le risorse del Fondo sviluppo e coesione** al fine di **ridurre la quota percentuale a carico del proprio bilancio** del cofinanziamento nazionale dei programmi cofinanziati dai fondi europei FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE+ (Fondo sociale europeo) della programmazione 2021-2027.

In particolare, viene **soppresso** il riferimento alla **necessità di una preventiva deliberazione del CIPESS** per **autorizzare** la Regione a beneficiare dell'utilizzo delle risorse del FSC 2021-2027 per tale finalità, quando questo avvenga **nell'ambito degli accordi** di cui al novellato articolo 1, comma 178, lettera d), della legge n. 178 del 2020.

L'**articolo 2** reca la disciplina della **procedura** attraverso la quale il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (**CIPESS**) 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** ed di presentazione al Dipartimento per la coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri di una **relazione almeno semestrale** sullo **stato di attuazione** degli interventi.

Sono stabilite, infine, le **conseguenze** della **mancata ottemperanza delle Amministrazioni assegnatarie** a tali obblighi di alimentazione del Sistema di monitoraggio e di trasmissione della relazione

semestrale sull'**erogazione delle risorse FSC** e sul **definanziamento** degli interventi e delle linee di azione previsti dagli Accordi per la coesione.

L'**articolo 3** detta disposizioni volte a garantire, all'interno dei **bilanci delle singole 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, comma 1**, dispone che le **Amministrazioni titolari di risorse** nazionali e europee per la **coesione** del periodo 2021-2027 inseriscono **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**.

Il **comma 2** dispone che, in attesa della piena operatività del Dipartimento per le politiche di coesione all'interno del sistema ReGiS, le modalità tecniche per il monitoraggio degli interventi finanziati con le predette risorse saranno comunicate alle Amministrazioni titolari.

Il **comma 3** prevede che, ai fini del trasferimento delle risorse finanziarie nazionali e del monitoraggio dei progetti, si tenga conto esclusivamente dei dati risultanti dal sistema ReGiS.

Il **comma 4** stabilisce che 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 ReGiS.

L'**articolo 6, al comma 1**, interviene sulla disciplina dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), con due disposizioni volte:

- a limitare la **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**, indicate nel nuovo codice dei contratti pubblici (prevedendo, altresì, una deroga per gli interventi complementari a quelli principali contenuti nel CIS);

- a **reformulare** la 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 (**comma 2**).

L'**articolo 7** prevede l'istituzione, presso la **Presidenza del Consiglio dei ministri**, di una **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.

All'**attuazione degli interventi** individuati nelle strategie territoriali delle singole aree interne si provvede mediante la sottoscrizione di **accordi di programma-quadro**.

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 Fondo per lo sviluppo e la coesione (commi 1 e 2). Sono altresì previste specifiche disposizioni per la realizzazione dei punti di crisi c.d. *hotspot* e dei centri governativi di prima accoglienza (commi 3 e 4). Per le opere indicate nei commi precedenti sono previste semplificazioni in tema di valutazioni ambientali (VINCA, VIA e VAS) e in materia paesaggistica (commi 5, 7 e 8). Sono inoltre previste disposizioni per agevolare il rapido smaltimento delle imbarcazioni utilizzate dai migranti (comma 6).

L'**articolo 9** 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.

L'**articolo 10** disciplina l'**organizzazione della ZES unica per il Mezzogiorno**, attraverso l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una **Cabina di regia ZES**, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio (comma 1) e di una **Struttura di missione per la ZES** (commi da 2 a 7), nonché definendo le procedure connesse alla cessazione delle attività dei Commissari straordinari delle ZES.

L'**articolo 11** disciplina i contenuti, la durata e il procedimento di approvazione del **Piano strategico della ZES unica** per il Mezzogiorno.

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 nella ZES unica.

L'**articolo 13, comma 1** dispone l'**istituzione**, dal **1° gennaio 2024**, dello **Sportello Unico Digitale ZES** - denominato **S.U.D. ZES** - per le attività produttive nella ZES unica per il Mezzogiorno. Il S.U.D. ZES è istituito nella **Struttura di missione** per le ZES presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad esso sono attribuite le **funzioni di sportello unico per le attività produttive (SUAP)** per i procedimenti di autorizzazione unica per l'avvio di **attività economiche** o l'insediamento di attività **industriali**, produttive e logistiche all'interno della ZES Unica, ai sensi dell'articolo 14.

Il **comma 2** dispone che il S.U.D. ZES rappresenta il livello essenziale delle prestazioni e ne dettaglia le competenze.

Ai sensi del **comma 3**, S.U.D. ZES opera secondo i **migliori standard tecnologici**, con carattere di **interoperabilità** rispetto ai sistemi e alle **piattaforme digitali in uso presso gli enti coinvolti** nell'istruttoria del procedimento.

Il **comma 4** provvede alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla realizzazione dello sportello 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**.

L'**articolo 15** stabilisce che le imprese le quali 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, allegando la documentazione prevista dalle normative di settore finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni**. I commi dal 2 al 6 definiscono le regole applicabili al procedimento di autorizzazione unica. Il comma 7 stabilisce che **le previsioni di cui ai commi da 1 a 6 si applicano, altresì, alle opere e altre attività ricadenti nella competenza territoriale delle autorità di sistema portuale**. Il comma 8, infine, modifica l'articolo 10, comma 8, del decreto-legge n. 198 del 2022 prorogando ulteriormente, dal 30 settembre al 31 dicembre 2023, l'applicabilità della disciplina di cui all'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto-legge n. 76 del 2020.

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** indicati nel comma 2, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni **Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise**. Il comma 3 individua i **settori esclusi** dall'agevolazione, il comma 4 indica i **criteri di determinazione della misura del contributo**, il comma 5 specifica la base giuridica europea per la compatibilità della misura e il comma 6 reca la **copertura finanziaria** rinviando a un decreto del Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR l'individuazione del **limite di spesa complessivo**.

L'**articolo 17** reca alcune disposizione volte a favorire la realizzazione di investimenti strategici con particolare riguardo agli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico.

L'articolo in questione, inoltre, contiene delle ulteriori disposizioni per 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 sopracitati.

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.

Inoltre si **consente 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.

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 al 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 (comma 1). Si prevede che con DPCM sia approvato il piano straordinario per individuare le aree interessate dalla realizzazione di tali strutture e che tale piano possa essere aggiornato periodicamente, anche a seguito di eventuali modifiche degli stanziamenti (comma 2). Per la realizzazione di tali strutture, qualificate come opere di difesa e sicurezza nazionale, viene incaricato il Ministero della difesa (comma 3). Vengono infine disciplinati gli stanziamenti necessari per la realizzazione e il funzionamento di queste nuove strutture (commi da 4 a 7).

L'**articolo 22, comma 1**, in conseguenza dell'istituzione della ZES Unica per il Mezzogiorno (di cui all'articolo 9 del provvedimento in esame), adegua **dal 1° gennaio 2024** la normativa vigente sulle ZES attraverso l'abrogazione degli articoli 4, 5 e la modifica all'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2017.

I **commi da 2 a 4** recano le **disposizioni transitorie, applicabili dal 1° gennaio 2024**, relative alle **istanze per l'avvio delle attività nelle ZES** (comma 2) e ai **poteri** nonché alla **competenza territoriale dei Commissari straordinari delle attuali ZES** (comma 3). Reca inoltre (comma 4) le disposizioni transitorie per fruire delle **agevolazioni fiscali nelle attuali ZES, entro il 31 dicembre 2023**.

Il **comma 5** destina le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui al precedente comma 4 ad incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica – FISPE per le annualità 2025 e successive.

Il **comma 6** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio per l'attuazione del presente decreto, del decreto legislativo n. 18 del 2023, del D.L. n. 20 del 2023 (legge n. 50/2023) e del D.L. n. 75/2023 (legge 112/2023).

L'**articolo 23** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da **23 articoli** per un totale di **106 commi**, appare riconducibile, sulla base del preambolo, a **5 distinte finalità derivanti**, peraltro, **da due distinte deliberazioni** del Consiglio dei ministri, del 7 e 18 settembre 2023: in primo luogo, la definizione di interventi nell'ambito delle politiche di coesione con lo scopo di promuovere il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno; in secondo luogo, l'adozione di misure in materia di trattenimento presso i Centri di permanenza per i rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza e rimpatrio; al riguardo, si ricorda che in una precedente analoga occasione il Comitato aveva raccomandato al Governo di evitare la confluenza in un medesimo decreto-legge di misure frutto di distinte deliberazioni del Consiglio dei ministri (si veda il parere reso, nella XVIII legislatura, nella seduta del 4 aprile 2019 sul disegno di legge C. 1718 di conversione del decreto-legge n. 27 del 2019).

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 106 commi, **14** richiedono l'adozione di **provvedimenti attuativi**; in particolare, è prevista l'adozione di 4 DPCM, 1 decreto ministeriale e di 9 provvedimenti di altra natura.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'**articolo 1, comma 1** ridefinisce i criteri e le modalità di impiego e di gestione delle risorse del FSC per la programmazione 2021-2027, introducendo 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; conseguentemente il **comma 5** sopprime, al primo periodo del comma 1-ter dell'articolo 23 del decreto-legge n. 152 del 2021, il riferimento ai piani di sviluppo e coesione; tale riferimento è però mantenuto al secondo periodo del medesimo comma, che infatti continua a fare riferimento a risorse da portare "in prededuzione dalla quota da assegnare ai piani di sviluppo e coesione (PSC) 2021-2027".

In ragione del venir meno dei Piani di sviluppo e coesione, in virtù della sostituzione del comma 178 della legge n. 178 del 2020 da parte dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge in esame, si segnala l'opportunità di modificare anche il secondo periodo del comma 1-ter del decreto-legge n. 152 del 2021, inserendovi, ai fini dell'applicazione della norma ivi recata, il corretto riferimento agli Accordi per la coesione e non più ai Piani di sviluppo e coesione (PSC) 2021-2027.

L'**articolo 6**, che interviene sulla disciplina dei contratti istituzionali di sviluppo, al **comma 1, lettera b)**, modifica il comma 6 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 88 del 2011, prevedendo la possibilità di applicare per tali contratti i poteri sostitutivi disposti dall'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021 per i progetti del PNRR; in proposito si segnala però che già l'articolo 14 del decreto-legge n. 77 prevede l'estensione ai contratti istituzionali di sviluppo di procedure di semplificazione e accelerazione previste dal medesimo decreto-legge per l'attuazione del PNRR, procedure tra le quali rientrano esplicitamente i poteri sostitutivi; ciò premesso, si ricorda in ogni caso che il Comitato per la legislazione, già nel parere espresso il 16 giugno 2021 sul disegno di legge C. 3146 di conversione del decreto-legge 77 del 2021, aveva rilevato la necessità di circoscrivere e specificare la portata dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Si valuti pertanto l'opportunità di approfondire la disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b).

L'**articolo 21** inserisce, al **comma 1**, la realizzazione di alcune strutture destinate ad ospitare migranti tra le opere previste dall'articolo 233 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010), ridenominando nel loro complesso tali opere come "opere per la difesa e la sicurezza nazionali" in luogo della definizione precedente di "opere per la difesa nazionale"; il medesimo codice prevede, agli articoli 352, 353 e 354, procedure accelerate per la realizzazione delle opere destinate alla difesa nazionale.

In proposito, dovrebbe essere approfondita la necessità di un coordinamento di tali disposizioni con la nuova formulazione dell'articolo 233 COM.

Il successivo **comma 3** definisce le opere previste dal piano straordinario per la realizzazione, da parte del Ministero della difesa, delle medesime strutture per ospitare migranti indicate al comma 1 come "opere per la difesa e sicurezza nazionali".

Anche in questo caso dovrebbe essere approfondita l'eventualità di un coordinamento con il comma 1.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'**articolo 5** richiama quanto già previsto dall'**articolo 5 del decreto-legge n. 13 del 2023**, disponendo la **pubblicazione** sul portale **OpenCoesione** dei **dati anagrafici e di avanzamento finanziario, fisico e procedurale** dei progetti **presenti** nei sistemi informatici di cui all'articolo 4 del decreto-legge in esame, vale a dire quelli della piattaforma **ReGiS**.

Al riguardo si segnala che la norma fa riferimento ai "sistemi informatici di cui all'articolo 4" cioè esclusivamente al sistema Regis; la relazione illustrativa del Governo, con riferimento all'articolo 5, richiama invece, oltre al ReGiS, anche il Sistema nazionale di monitoraggio;

Si valuti, pertanto, l'opportunità di approfondire la disposizione in commento.