

## AUDIZIONE CISL

**presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1416, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2023, 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".**

*(Roma, 2 ottobre 2023)*

### PREMESSA

Ringraziamo la Commissione per l'audizione su temi di particolare delicatezza e urgenza sui quali la nostra Organizzazione ripone grande attenzione e impegno.

Come ben noto, il territorio italiano è caratterizzato da divari notevoli e persistenti e il Mezzogiorno - dove risiedono oltre venti milioni di persone, circa un terzo della popolazione italiana- è il territorio più che ha risentito maggiormente delle 4 crisi che si sono susseguite: finanziaria del 2008, pandemica, geopolitica-energetica ed economico-sociale, quest'ultima. Crisi in parte innescata da ritardi in materia di innovazione tecnologica del sistema produttivo e ulteriormente complicata dalle precedenti. Il tutto sullo sfondo di una emergenza climatico-ambientale, che sta fortemente impattando sul nostro meridione.

I ritardi in questa parte d'Italia sono, da più di un secolo, una priorità nazionale e un ambito privilegiato di attenzione nel dibattito e nelle politiche per lo sviluppo e la coesione sociale. Non a caso, l'attualità e urgenza del permanere di una atavica "questione meridionale" è un punto qualificante del PNRR, cui viene dedicata una priorità trasversale e destinate il 40% delle risorse totali per finanziare riforme e interventi, talvolta esclusivi per le 8 regioni del Mezzogiorno.

Il Sud Italia, però, è anche un contesto dalle grandi potenzialità e differenziazioni interne, con un tessuto produttivo che, pur debole e incompleto, ha tutte le energie per generare effetti positivi per il Paese e l'area euro-mediterranea.

Il decreto in discussione oggi, a nostro avviso, tenta di perseguire questa strada.

Entrando nel merito dei contenuti del provvedimento, la CISL conferma l'impostazione resa in occasione della recente riunione della Cabina di Regia del PNRR tenutasi lo scorso 26 settembre. Siamo ben consapevoli che sia necessario sperimentare nuove procedure per accelerare e ottimizzare la spesa dei fondi di coesione, soprattutto dei fondi nazionali che - stando a quanto ci dice l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) - non arriva neanche al 10%. D'altro canto, come più volte da noi sostenuto, le ZES sono lo strumento per cogliere una importante prospettiva di sviluppo non solo per le regioni del Mezzogiorno ma per l'intero Paese, utile anche a rafforzare la capacità dei porti del meridione di intercettare e accogliere il crescente traffico di merci nel Mediterraneo.

Riteniamo inoltre necessaria ed urgente la previsione nel decreto dell'assunzione di circa 2.200 unità di personale per il sostegno e rafforzamento amministrativo dei Comuni, Province e Regioni coinvolte.

Lo spirito del decreto Sud che estende a tutto il Mezzogiorno le misure di semplificazione tese a favorire il rafforzamento del tessuto produttivo meridionale, attuando una strategia unitaria per l'intera Area, potrà e dovrà favorire anche la realizzazione degli obiettivi di coesione attraverso l'utilizzo sinergico dei diversi strumenti di programmazione pluriennale comunitaria e nazionale a disposizione del Paese e compreso lo stesso PNRR.

Utilizzare come acceleratore strutturale di sviluppo economico e territoriale lo strumento di una Zona economica speciale unica, andando a superare limiti procedurali e burocratici per favorire gli investimenti nel Mezzogiorno, è un obiettivo sul quale la CISL si è espressa favorevolmente da tempo e che ha ribadito in occasione dell'esame della Proposta di revisione del PNRR di fine luglio recentemente presentata alla Commissione europea.

In questo senso, i contenuti del decreto vanno nella direzione auspicata, tanto più che i progetti d'investimento all'interno della Zes unica potranno essere considerati di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, riducendo i tempi di realizzazione degli investimenti.

Le Zes ci hanno richiamato a considerare maggiormente l'idea del Mediterraneo come mare europeo in cui favorire i processi umani legati allo sviluppo, alla crescita e quindi al lavoro e ai diritti.

Sul piano dello sviluppo, il Mediterraneo è oggi un "paradosso geopolitico". Da un lato, centro di crisi virulente, di competizioni egemoniche, di scontri ideologici e settari. Dall'altro, piattaforma di connettività economica, energetica (petrolio e gas) ed infrastrutturale tra Europa, Africa e Asia.

Pertanto si rende necessario, oggi, salvaguardare e ottimizzare i percorsi delle realtà che avevano già pianificato interventi nelle "vecchie Zes", evitando il verificarsi di ostacoli procedurali che vanificherebbero le finalità della disposizione.

Rendere dinamici i regimi autorizzatori a sostegno delle imprese, insistendo sull'utilizzo della leva del credito d'imposta, peraltro già esistente, favorirà la piena attuazione di uno strumento che ancora stenta a produrre gli effetti auspicati, anche se, secondo la CISL, andrà sostenuta da una governance fortemente partecipata dello strumento attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e delle istituzioni territoriali rispetto al quale riteniamo che il testo possa essere emendato nel suo iter parlamentare.

Ribadiamo, allo stesso tempo, la nostra idea di un assetto operativo della Zes unica che secondo la CISL si deve collocare entro le coordinate della cooperazione, della solidarietà e della sussidiarietà per cogliere la sfida e le opportunità date da tutti gli strumenti della politica di coesione per la ripresa e lo sviluppo dell'economia dei nostri territori.

Per questo, per la CISL è importante che la strada aperta dal decreto sia oggetto di approfondimento attraverso il confronto fra sindacati e Governo, non solo oggi, ma anche in tutte le sedi opportune, a partire dalle cabine di regia, alle strutture di missione, fino ai tavoli preposti costituiti e costituendosi.

Premesso ciò, passiamo ad una valutazione di merito delle questioni per noi più rilevanti dell'articolato, seguendo un raggruppamento per capi così come previsti nel decreto.

## **CAPO I: Utilizzazione delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione**

**Artt. 1, 2 e 3: “Disposizioni in materia di programmazione ed utilizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione”; “disposizioni per la realizzazione degli interventi ammessi a finanziamento a valere sulla disponibilità del Fondo FSC 2021 – 2027”; “Disposizioni per la gestione degli interventi cofinanziati dall’Unione Europea, dalla programmazione complementare e dal Fondo sviluppo e coesione”**

Con le disposizioni degli articoli in questione viene modificata l’attuale disciplina in ordine alle modalità di programmazione e di utilizzo delle risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione stanziare per il ciclo 2021-2027 e introdotto lo strumento dell’*“Accordo per la coesione”* - che il Ministero per gli Affari Europei, il Sud, la coesione e il PNRR dovrà firmare sia con gli altri dicasteri, per interventi di livello statale, sia con le singole Regioni - in sostituzione dei *“Piani di sviluppo e coesione”*.

Nella stessa ottica del ruolo proattivo che viene auspicato- nel decreto - per le Amministrazioni interessate dagli Accordi di coesione e in estensione di quel principio di partenariato europeo proprio delle politiche di coesione, la CISL chiede di allargare il confronto anche al partenariato economico-sociale già nel momento dell’elaborazione dei suddetti Accordi, oltre che nelle fasi di attuazione e monitoraggio, stante l’importanza dell’impatto degli interventi volti a favorire anche il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno.

Per la CISL è positiva la conferma dell’impegno a destinare l’80% dei Fondi per lo sviluppo e coesione all’area meridionale, che auspichiamo sia altrettanto rispettata e garantita anche nei casi in cui, a valle dell’attività di monitoraggio degli Accordi di Coesione, si debba procedere alla riallocazione e assegnazione delle risorse FSC tra le diverse Amministrazioni interessate.

Riteniamo altresì importante, come da noi richiesto più volte, avere evidenziato l’indispensabile coordinamento e coerenza tra la dotazione finanziaria del FSC con le politiche settoriali e con le politiche di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo principi di complementarità e di addizionalità.

Nel merito specifico dell’art. 2 c.1, chiediamo chiarimenti su quali siano i *“casi particolari”* in cui, con delibera CIPESS di assegnazione delle risorse, si possano stabilire specifiche modalità di trasferimento delle stesse, anche diverse da quelle definite nell’articolo in questione.

**Art. 6: “Disposizioni in materia di contratti istituzionali di sviluppo”**

La previsione limita 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. Trattasi di un riallineamento della materia alle regole succedutesi che rimanda all’individuazione di strumenti agili con finalità analoghe da utilizzare per interventi di minore rilevanza ma comunque necessari a sostegno del territorio.

## **CAPO II: Strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree interne e interventi in favore del Comune di Lampedusa e Linosa**

### **Art. 7: “Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne”**

Per la CISL, è positiva la previsione di una “Cabina di regia” per lo sviluppo delle aree interne, soprattutto perché ancora oggi, nonostante gli interventi attuati tramite le risorse dei diversi cicli di programmazione, resistono ancora quelle fragilità territoriali di declino demografico e marginalizzazione che investono complessivamente il 60% dell’intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione.

Auspichiamo che, anche in base a quel principio di capillarità territoriale che ci caratterizza e sempre in estensione del principio di partenariato che deve contraddistinguere l’attuazione delle politiche di coesione, vengano previste modalità di coinvolgimento delle parti economiche e sociali, a partire dagli Accordi di Programma che dovranno essere sottoscritti.

Ci riserviamo valutazioni di merito del “*Piano strategico nazionale delle aree interne*” - (PSNAI), a valle della delibera CIPESS con la quale si provvederà alla definizione delle modalità operative del Piano.

### **Art. 8: “Interventi in favore del Comune di Lampedusa e Linosa “**

La Cisl esprime apprezzamento rispetto alla volontà espressa dal provvedimento di rafforzare le dotazioni economiche di due realtà insulari particolarmente esposte al fenomeno sociale delle migrazioni. In tal senso sollecita le Istituzioni ad un rafforzamento delle poste economiche previste pari a 45 mil/€, in considerazione della particolare pressione a cui Lampedusa e Linosa continuano ad essere sottoposte.

## **CAPO III: Zona economica speciale SUD - ZES unica**

### **Artt. 10-17**

La Cisl ha sempre sostenuto l’urgenza di rendere effettive e pienamente operative le ZES per renderle strumenti orientati a rafforzare la capacità dei porti e del settore logistico per intercettare il crescente traffico del Mediterraneo, generatosi anche a seguito del potenziamento del canale di Suez, favorendo l’insediamento d’imprese in grado di attivare, a partire dalla logistica, processi di sviluppo delle imprese anche locali.

Riteniamo che solo nell’incontro tra le città del Sud, messe a sistema con i loro porti e una revisione dei corridoi Trans-Europei, con l’allungamento a sud del Corridoio Baltico-Adriatico, si potrà creare uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

Tuttavia il percorso di attivazione delle Zes stesse, come purtroppo molto spesso avviene in Italia ha presentato tutte le caratteristiche di lentezza attuativa solite, sia dal punto di vista legislativo che, ed ancor di più, dal punto di vista operativo.

La CISL, come ribadito in premessa, ritiene che l'istituzione della ZES unica SUD possa costituire una duplice opportunità in quanto, per effetto dei vantaggi offerti in termini di semplificazioni, autorizzativi, di incentivi e di infrastrutturazioni, potrebbe realizzarsi sia un potenziamento - anche attraverso migliori collegamenti - delle attività economiche esistenti, ma anche la possibilità di maggiore attrazione di investimenti, con ricadute positive non solo per i territori coinvolti, ma per tutto il Paese.

Sebbene consapevoli del ritardo dell'attuazione dello strumento, intervallato da norme che nel corso del tempo ne hanno cambiato la governance, non accompagnata da una individuazione esplicita del modello e degli obiettivi di sviluppo, riteniamo positiva l'istituzione sia della Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, che della Struttura di missione: un soggetto più proattivo potrebbe favorire a nostro avviso una dinamica maggiormente propositiva della nuova area.

Ci riserviamo di fare ulteriori valutazioni in merito, successivamente all'adozione del DPCM con cui verranno definiti organizzazione e funzionamento della Struttura di missione, evidenziando fin da subito però, la preoccupazione di evitare discontinuità amministrativa con la gestione commissariale in "scadenza", al fine di garantire la continuità dei progetti in essere, sia di quelli già operativi che di quelli in fase di sola progettazione già finanziata.

Inoltre, essendo previsto il limite massimo, per ciascun progetto di investimento di 100 milioni di euro e non essendo agevolabili i progetti di importo inferiore a 200.000 euro (sebbene sia cumulabile con aiuti de minimis e con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammessi al beneficio) il credito di imposta è riconosciuto nel limite di spesa complessivo, per l'anno 2024, determinato con decreto del Ministro per gli affari europei 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; in tal senso non sono specificati i profili operativi e finanziari della norma in esame e su questa riteniamo necessario si debba fare al più presto un passo in avanti allo scopo di evitare problematicità sulla reale agibilità dello strumento.

#### **CAPO IV: Rafforzamento della capacità amministrativa in materia di politiche di coesione**

##### **Artt. 19: "Rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia e del Dipartimento per le politiche di coesione"**

Come citato in premessa, a decorrere dal 2024 viene autorizzato, ai fini del rafforzamento della capacità amministrativa, di 2.200 unità, di cui 71 unità riservate al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri ai cui oneri si provvede fino al 2029, con risorse a valere sul Programma Nazionale FESR FSE+ Capacità per la coesione 2021-2027.

Trattasi di una misura fortemente sollecitata dalla CISL anche rispetto al profilo assunzionale che prevede posti di lavoro stabili. Tuttavia, considerato che a decorrere dal 2030 verrà operata la

riduzione di fondi su cui gravano le predette assunzioni (Fondo per esigenze indifferibili; Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale; Fondo a favore delle città metropolitane; Fondo a favore delle province; Fondo di solidarietà comunale) la CISL chiede se il legislatore abbia già previsto le modalità per rendere agevole il finanziamento ordinario delle predette unità a conclusione del programma di sostegno comunitario.

### **CAPO V: Disposizioni in materia di trattenimento presso i Centri di permanenza per i rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza e rimpatrio**

Gli artt.20 e 21 sui Centri per il rimpatrio (CPR) estendono a 18 mesi il periodo massimo di trattenimento per gli immigrati entrati irregolarmente sul territorio nazionale per l'accertamento dell'identità e della nazionalità e la definizione del loro status.

Con la norma in esame si avvia un Piano straordinario per la costruzione di nuove strutture in tutto il Paese prevedendo che i Centri di permanenza per il rimpatrio, entrino a far parte delle "opere destinate alla difesa nazionale" al pari di altre strutture strategiche come aeroporti, caserme, basi missilistiche, depositi munizioni, basi navali etc, adottando per la loro realizzazione protocolli previsti "in caso di somma urgenza e di protezione civile" come stabilito dal nuovo Codice degli appalti.

Il decreto indica di istituire un Centro in ogni Regione, in luoghi da individuare tra beni demaniali dismessi o altri edifici che andranno ristrutturati dal genio militare, in località "a bassissima densità abitativa e facilmente perimetrabili e sorvegliabili", senza creare "ulteriore disagio e insicurezza nelle città italiane".

Attualmente i Centri di permanenza per il rimpatrio sono 9 e distribuiti in sette regioni (Lombardia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata, Lazio, Sicilia e Puglia) per una capacità ricettiva di 619 posti con attualmente circa 592 immigrati trattenuti.

L'impostazione del decreto in esame, nasce probabilmente dall'esigenza di allontanare dai grandi centri urbani e dalle zone densamente abitate l'ipotetico pericolo di ordine pubblico, insieme a possibili paure e allarmi sociali. C'è, quindi, il dichiarato legittimo fine di infondere tranquillità e trasmettere il messaggio che sia tutto in controllo e in gestione.

La necessità di tranquillizzare l'opinione pubblica ha una sua valenza psicosociale, ed è un fattore che ha certamente delle ricadute in termini di percezione della sicurezza e rappresenta anche un argomento spendibile in vista delle prossime elezioni europee. Tutti i Paesi europei hanno adottato, infatti, questo approccio per il timore di perdere consenso proprio sui temi migratori.

Tuttavia, se l'obiettivo dichiarato è quello di trattenere tutti coloro che entrano irregolarmente in attesa di definizione del loro status per un massimo di 18 mesi, appare meno chiaro comprendere di quale tipo di Centri parliamo e di quali dimensioni.

Se poi il fine però, resta l'espulsione, la dilatazione di tempi di permanenza, è dovuta al fatto che non si è in presenza di strumenti adeguati in termini di risorse umane e professionali, in seno alla Pubblica

Amministrazione. Su questo aspetto l'ipotesi della detenzione di lungo periodo ci appare una contraddizione, considerato che ancora oggi, ad esempio, non si è trovata una soluzione stabile e duratura per i lavoratori in somministrazione presso il Ministero dell'Interno. Ci risulta, infatti, che molte pratiche accusino un blocco nelle procedure per mancanza di agenti e funzionari della pubblica sicurezza. La Cisl chiede, pertanto, quali programmi di potenziamento degli organici potranno essere messi in atto in tal senso.

Considerate le considerazioni su esposte, vorremmo comprendere:

- come andranno ad essere strutturate l'organizzazione e le attività dei Centri nei 12/18 mesi di attesa;
- quali saranno gli standard di sicurezza sociale, sanitaria, alimentare, intesa anche psicologica;
- se saranno dotati di personale sufficiente a partire dai medici, psicologi, infermieri, assistenti sociali, mediatori culturali e formatori ed operatori dell'accoglienza.

In tal senso riteniamo occorra rivedere le dotazioni degli organici e le relative figure professionali in seno ai Centri, ad oggi troppo limitate per garantire un corretto funzionamento e condizioni di lavoro adeguate.

Vista la carenza di lavoratrici e lavoratori in vari settori produttivi, la Cisl ritiene che sarebbe necessario offrire opportunità attraverso una sorta di scouting rispetto alle esigenze del mercato del lavoro immaginando percorsi formativi per quegli immigrati che hanno esperienze professionali e particolari competenze. Sarebbe, infatti, un errore pensare di mantenere gli ospiti delle strutture fermi per mesi - magari fino a 18 mesi - inattivi.

Prevedere tutto questo eviterebbe il rischio di mettere in piedi un sistema che potrebbe generare, se non opportunamente strutturato, criticità nei Centri in termini di gestione dell'ordine pubblico e, quindi, per la sicurezza dei migranti e dei lavoratori che vi operano e vi opereranno.

La Polizia di Stato, le Regioni, i Comuni manifestano legittimi timori, invocando anche il valore dell'esperienza di integrazione rappresentato dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) e il loro rafforzamento per una politica migratoria che abbia una visione di medio-lungo periodo e trasformi un fenomeno strutturale in possibile risorsa per il Paese, seppur nella consapevolezza di tutti che l'Italia come Paese di frontiera dell'Europa, paga un tributo maggiore.

Per le motivazioni di cui sopra, la Cisl chiede che si apra una discussione sui livelli minimi essenziali che dovranno essere presenti in questi centri, coinvolgendo le Categorie della funzione pubblica e dei servizi. Infatti negli ultimi anni vi è stato un netto ridimensionamento dei servizi all'interno dei Centri con riduzione del numero di operatori e delle ore dedicate alle diverse attività o eliminazione di alcune di esse.

Sempre nell'ottica della ridefinizione degli standard minimi dei Centri sarebbe necessario anche apportare modifiche ai modelli di bando di gara ad oggi in essere considerando che molte procedure di affidamento sono andate deserte o hanno prodotto riduzioni di personale con prevedibili conseguenze occupazionali e di sicurezza nei centri. Pertanto sarebbe auspicabile una nuova definizione dei modelli di accoglienza con una riforma del testo unico sull'immigrazione.