



Audizione

*presso la V Commissione della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) 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*

2 ottobre 2023

Il Decreto Legge n.124/2023 affronta aspetti rilevanti relativi al meccanismo di utilizzo delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione, della relativa capacità amministrativa, oltre ad intervenire sul complesso sistema che governa le Zone Economiche Speciali di relativamente recente istituzione. Discorso a parte, quello del trattenimento presso i CPR su cui diremo alla fine.

Con le norme del Capo I si **ridisegna radicalmente la governance della programmazione delle politiche di coesione**. Anche sulla base degli esiti *oggettivamente* non soddisfacenti in termini di *efficacia* (quindi di impatto sui processi di trasformazione industriale dei territori e sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone) e di *efficienza* (ovvero di uso completo e adeguato delle risorse) nell'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali, del PNRR e del Fondo nazionale per la Coesione (FSC) da parte delle amministrazioni territoriali (in particolare le Regioni, ma nel caso del PNRR e del FSC anche città metropolitane e comuni), il governo sembra voglia depotenziare il ruolo di queste amministrazioni. Ovviamente **questo depotenziamento significa de facto una sorta di negazione delle politiche di coesione**, che per come sono state promosse negli ultimi 20 anni dall'UE sono per loro natura politiche **basate sul territorio** mediante un coordinamento intersettoriale e un sistema di governo a più livelli. Lo strumento con cui attraverso la norma si opera questo depotenziamento è **l'Accordo per la coesione**, che il Ministro può sottoscrivere con ciascun Ministero competente oppure con ogni Presidente di Regione e Provincia Autonoma.

Questo strumento opera come **una sorta di catalizzatore di tutte le risorse**, a partire dal FSC ma anche tenendo conto di PNRR e Fondi SIE, utili per raggiungere gli obiettivi di sviluppo che il governo concorda con le altre amministrazioni centrali oppure con quelle territoriali. La norma dice esplicitamente: *il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Ministro interessato (oppure ciascun Presidente di Regione o Provincia Autonoma) definiscono d'intesa un accordo, denominato "Accordo per la coesione", con il quale vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento*. Il rischio è di depotenziare e togliere autonomia ai luoghi, come ad esempio i Comitati di Sorveglianza, previsti dai Regolamenti europei 2021-2027 come gli ambiti prioritari di regolazione dell'utilizzo dei Fondi europei.

**Questo assetto potrebbe vincolare le Regioni a fare in conti con un livello di coordinamento centrale decisamente rafforzato**: se, infatti, vorranno ricevere risorse provenienti in particolare dal FSC (ma anche dal PNRR oppure dai Programmi nazionali 2021-2027), dovranno in qualche modo concordare con il governo anche le risorse a loro diretta disposizione, ad esempio nei Programmi regionali 2021-2027. In particolare, per quanto riguarda gli interventi infrastrutturali, la norma dice esplicitamente: *l'elaborazione dei suddetti Accordi per la coesione avviene con il coinvolgimento e il ruolo proattivo delle Amministrazioni centrali interessate, nell'ottica di una collaborazione interistituzionale orientata alla verifica della compatibilità delle*

*scelte allocative delle regioni con le priorità programmatiche nazionale.* In ogni caso il Decreto prevede che ogni Accordo per la coesione *contenga la specificazione degli interventi e delle eventuali linee d'azione suscettibili di finanziamento, selezionati all'esito dell'istruttoria espletata, congiuntamente alla regione o alla provincia autonoma interessata, dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio di ministri ai fini della loro coerenza con i documenti di programmazione europea e nazionale nonché l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento previste.* È evidente quindi la funzione di coordinamento, selezione e monitoraggio affidata al livello di governo nazionale. Tant'è che se non viene rispettato il cronoprogramma di spesa annuale previsto nel piano finanziario dell'Accordo per la coesione, la norma prevede un definanziamento dell'Accordo stesso per quanto non speso che rientra nelle disponibilità del Fondo nazionale di Coesione (un meccanismo simile a quello previsto nel Decreto PNRR).

Il controllo di questo processo viene affidato a un Sistema di monitoraggio centralizzato, che ricalca quello in funzione presso IGRUE della Ragioneria dello Stato per quanto riguarda i Fondi Strutturali: solo ciò che viene inserito nel sistema può essere pagato anche tramite FSC. Il meccanismo di controllo a livello centrale viene ulteriormente rafforzato dalla richiesta prevista nella norma in base a cui le regioni devono garantire l'evidenza contabile delle risorse europee e di cofinanziamento nazionale, nonché del FSC, attraverso l'istituzione di appositi capitoli all'interno del bilancio finanziario gestionale che devono consentire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. Anche alla luce del potenziamento degli strumenti di controllo a livello centrale, **esprimiamo forti perplessità sulla scelta del governo di sopprimere strutture di coordinamento nazionali**, quali ad esempio il NUVAP, che hanno garantito fino a oggi il funzionamento della governance multilivello alla base delle politiche di coesione, anche puntando a una partecipazione effettiva del partenariato economico sociale. Inoltre, anche alla luce della soppressione dell'Agenzia nazionale della Coesione di cui al medesimo decreto-legge n. 13/2023, come convertito in legge dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, di cui non abbiamo condiviso l'opportunità, è necessario prevedere una adeguata valorizzazione delle competenze del personale assunto tramite i medesimi concorsi dell'Agenzia per la coesione, prevedendo opportuni finanziamenti per la stabilizzazione del personale assegnato.

**La nostra valutazione è che un sistema di governance così concepito si caratterizzi più come un rovesciamento radicale dell'impostazione delle politiche basate sul territorio che come il tentativo di risolverne limiti e incongruenze; la forte centralizzazione che lo caratterizza non garantisce la necessaria prossimità delle politiche che è chiamato a sostenere, né assicura un adeguato coinvolgimento del partenariato economico e sociale in tutte le fasi di utilizzo dei Fondi europei**, così come previsto sia a livello europeo nel Codice di Condotta del Partenariato e nei Regolamenti 2021-2027, sia a livello nazionale nell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

La medesima valutazione in materia di governance si ripropone anche per le disposizioni del Capo II relative alla predisposizione della strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree interne.

Al Capo III si superano le ZES, così come concepite sei anni fa con la Legge 123/2017, per sostituirle con **una ZES unica**. Lo diciamo subito: l'argomento è complesso, ma uno strumento al servizio di una politica industriale e di sviluppo, quale la ZES, non può sostituirsi alla stessa; una ZES è uno strumento che, insieme ad altri, può concorrere a realizzare politiche, non è una politica in sé.

Come sostenuto da insigni studiosi<sup>1</sup> *“le ZES sono degli strumenti di politica economica molto utilizzati, ormai da diversi decenni, in diversi Paesi del Mondo, sia industrializzati che in via di sviluppo (attualmente se ne contano oltre 5000). Parliamo di aree che godono non solo di agevolazioni fiscali ma che beneficiano anche di investimenti infrastrutturali «mirati», e legislazioni e procedure autorizzative e amministrative speciali che*

---

<sup>1</sup> Ferrara A.R., Nisticò R., Prota F., *Zone Economiche Speciali: potenzialità e limiti dello strumento*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n. 4 settembre-dicembre 2022, Il Mulino-Rivisteweb.

*possono differire dai territori esterni alle ZES ma interni allo stesso Paese. Strumenti di policy pensati per i luoghi, una forma di targeting delle regioni in ritardo che identifichi le debolezze di queste aree e contribuisca a ridurle. Tali lacune possono riguardare le infrastrutture, materiali e immateriali, la competitività del sistema delle imprese, le competenze e la qualità del capitale umano, la qualità delle istituzioni locali, il mondo della formazione e della ricerca, per fare qualche esempio.”*

**Di quelle istituite in Italia**, a partire da quanto previsto dalla legge n. 123 del 2017 n. 123 all'interno di una serie di interventi urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, **si sa poco in termini di stato di implementazione e di impatto prodotto**. Con la riforma prevista nel PNRR da un paio di anni erano stati nominati dei commissari straordinari per gestire le ZES esistenti che decadono con il Decreto, rischiando di compromettere quanto fin qui realizzato nei territori.

La norma prevede non solo una Cabina di regia politica, ma una vera e propria Struttura di missione della ZES Unica, con compiti di attuazione fino alla funzione diretta di stazione appaltante e a cui viene addirittura affidato il compito di definire il Piano strategico, che invece a nostro giudizio dovrebbe essere una funzione in capo alla Cabina di regia politica. A dimostrazione del fatto che si è rovesciato il rapporto tra strumento di politica industriale e definizione della stessa. Tutti gli strumenti finora a disposizione delle ZES sono centralizzati presso la Presidenza del Consiglio (portale web, sportello unico digitale, etc.) e vengono previste ulteriori semplificazioni a favore delle aziende che intendono avviare attività nella ZES (autorizzazione unica, procedimento unico). Del tutto assente il coinvolgimento del partenariato economico e sociale.

Anche con questa serie di provvedimenti relativi alle ZES, si evidenzia la volontà del governo di centralizzare la gestione delle politiche economiche e industriali rivolte al Sud: di fatto **la norma svuota di senso la ZES**, che è uno strumento a disposizione delle vocazioni produttive territoriali e quindi dovrebbe non essere caratterizzato da un approccio “generalista” ma da specifiche direzioni di specializzazione e differenziazione. In questa prospettiva **la denominazione ZES Unica sembra avere solo una funzione evocativa**: la ripresa di un nome che non ha alcuna corrispondenza con la struttura nazionale prevista dalla norma, se non quella di garantire alle imprese un territorio più vasto in cui godere di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo di impresa.

Servirebbe, invece:

- inserire le ZES all'interno di una complessiva visione di politica industriale per il Mezzogiorno, favorendone l'interconnessione al fine di costruire un sistema integrato capace di candidarsi a polo di sviluppo mediterraneo; in questo contesto i porti meridionali d'interesse europeo potrebbero rappresentare - con l'utilizzazione e il potenziamento della loro rete di retroporti e interporti - l'infrastruttura logistica e industriale necessaria a promuovere lo sviluppo dell'insieme dei territori circostanti collegandoli con il tessuto produttivo italiano e la sua proiezione internazionale;
- individuare nelle ZES la cornice all'interno delle quali affrontare il tema della riconversione produttiva delle zone in profonda crisi industriale, con l'obiettivo di cambiarne il modello di specializzazione produttiva;
- creare sinergie con altri strumenti di programmazione, anche al fine di individuare le fonti di finanziamento (Next Generation EU, Fondi Strutturali, etc.) per la realizzazione di quegli investimenti (infrastrutture fisiche e digitali, formazione) necessari per la piena realizzazione delle politiche per le quali si introduce lo strumento;
- prevedere adeguati luoghi, metodi e strumenti di coinvolgimento del partenariato economico e sociale.

Per quanto riguarda la capacità amministrativa delineata al Capo IV, **valutiamo positivamente la previsione delle assunzioni a tempo indeterminato di personale per rafforzare la capacità amministrativa degli enti territoriali del Mezzogiorno**. Riteniamo si tratti di una misura necessaria, ma in sé non sufficiente per

affrontare i problemi che si stanno rivelando. In particolare, riteniamo necessario sollevare alcuni elementi di criticità su cui il Parlamento può intervenire con appositi correttivi.

In primo luogo, è necessario evidenziare come l'assunzione straordinaria di personale altamente qualificato per supportare gli enti nell'attuazione delle politiche di coesione è già avvenuta in precedenza, più precisamente a seguito dei concorsi banditi dall'Agenzia per la Coesione in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 179 della legge 30 dicembre 2020 n. 178. Detti concorsi però, avevano la finalità di assumere personale a solo tempo determinato, determinando una situazione di grave incertezza per il personale reclutato tramite la già menzionata procedura e contribuendo alla dispersione delle elevate competenze già maturate nel corso del servizio prestato nonché delle elevate qualificazioni di cui disponevano. Attualmente sono rimaste in forza agli enti territoriali circa **500-600 unità di personale** delle 2.200 previste inizialmente, diretta conseguenza di quanto appena esposto. Appare assolutamente necessario, in virtù del mantenimento del patrimonio di competenze acquisite dal personale e delle finalità di rafforzamento della capacità amministrativa indicata nell'ambito del citato articolo 19 del testo del decreto-legge in esame, **trovare adeguate coperture per dare certezza al percorso professionale di detto personale**, ai sensi dell'articolo 50, comma 17-bis del decreto-legge n. 13/2023 (norma che prevede la stabilizzazione del personale dopo 24 mesi di servizio ma a valere delle facoltà assunzionali vigenti, ma che rischia di essere disattesa in particolar modo nelle amministrazioni locali più fragili).

In secondo luogo, occorre trovare dei correttivi per fare in modo che anche l'Abruzzo sia tra le Regioni obiettivo delle misure di rafforzamento straordinario della sua capacità amministrativa.

Capo V, trattenimento presso CPR. Con quanto previsto all'articolo 20 si è in presenza di un provvedimento che modifica in termini radicali le precedenti disposizioni in merito ai tempi di trattenimento delle persone straniere, con convalida del provvedimento di espulsione, presso i CPR. La norma originaria prevedeva una tempistica di venti giorni, prorogabili di ulteriori dieci. La disciplina prima della presente modifica aveva esteso il periodo a 45 giorni prorogabili fino a 90 giorni e di ulteriori 45 giorni in presenza di accordi sulle espulsioni con i paesi di provenienza.

I centri per la permanenza e il rimpatrio sono luoghi di privazione della libertà, la tempistica introdotta e le condizioni di funzionamento dei centri confermano con tutta evidenza che non si è in presenza di provvedimenti di natura amministrativa. Ragione per la quale si è sempre chiesta, da parte nostra, la chiusura dei CPR.

A nostro giudizio, **il carattere delle disposizioni introdotte conferma la visione securitaria e di monito nella gestione delle politiche dell'immigrazione** caratterizzata da un modello che si vuole solo di natura emergenziale e non orientato in alcun modo all'inclusione. In definitiva, **si delinea una concezione delle politiche migratorie non improntate a carattere umanitario e solidaristico.**