

**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**

DDL 1416/C

**Audizione Ance
Presso la Commissione Bilancio
della Camera**

3 ottobre 2023

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL MEZZOGIORNO	7

VALUTAZIONI GENERALI

Il decreto “Mezzogiorno” interviene sulla disciplina del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 con l'obiettivo di **rendere più efficace il coordinamento tra i fondi nazionali ed europei per la coesione territoriale e le risorse del PNRR.**

La riforma proposta stabilisce che le risorse del FSC vengano programmate attraverso **Accordi per la coesione con amministrazioni centrali e regioni e province autonome**, che vanno a sostituire i Piani per lo sviluppo e la coesione, previsti nella disciplina previgente.

La nuova formulazione supera, infatti, il riferimento, per l'utilizzo delle risorse del FSC, agli obiettivi strategici e alle missioni del Piano Sud 2030, presentato nel 2020 dall'allora Ministro per il Sud e la coesione territoriale. Negli Accordi per la coesione, ora previsti, vengono individuati i progetti per lo sviluppo infrastrutturale, economico e sociale dei territori, con **cronoprogrammi procedurali e finanziari predefiniti, in coerenza con gli obiettivi del PNRR**, secondo principi di complementarità e di addizionalità, eliminando il riferimento al coordinamento con i fondi strutturali europei.

Il decreto, inoltre, introduce la possibilità che gli interventi previsti dagli Accordi per la coesione siano finanziati con le risorse destinate ad interventi complementari dei Programmi 2014-2020 che risultino ancora non impegnate, con i fondi strutturali afferenti ai Programmi europei di competenza di ciascuna Amministrazione centrale o di ciascuna regione e con le risorse derivanti dai rimborsi europei e dal corrispondente cofinanziamento nazionale.

E' evidente che con tali disposizioni il decisore pubblico abbia voluto **rendere più flessibile l'impiego dei fondi per il riequilibrio territoriale con l'obiettivo di facilitare l'eventuale rifinanziamento delle opere per le quali il Governo ha chiesto una rimodulazione in sede di proposta di revisione del PNRR.**

Vale la pena ricordare che la revisione del PNRR, presentata alla Commissione Europea, prevede di eliminare dal PNRR circa 15,9 miliardi di investimenti, di cui oltre l'80% (13 miliardi) relativi a interventi di competenza dei comuni, diffusi sul territorio e, in molti casi, in corso di realizzazione:

- 6 miliardi di euro di piccoli e medi interventi diffusi sul territorio per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni;
- 3,3 miliardi di euro di interventi per la rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e di degrado sociale;
- 2,5 miliardi di euro dei Piani Urbani Integrati;
- 1,3 miliardi di interventi per la riduzione del rischio idrogeologico.

Il Governo ha rassicurato in merito alla volontà di realizzare gli interventi eliminati, finanziandoli con risorse alternative a valere sui fondi strutturali europei, sul Fondo Sviluppo e Coesione e sul Fondo Complementare.

Tali rassicurazioni e le misure contenute nel decreto non appaiono, però, ancora sufficienti a scongiurare il rischio di un definanziamento e di un blocco delle procedure da parte degli enti locali. Al momento, infatti, non sono accompagnate da indicazioni puntuali sulle risorse effettivamente disponibili e sulle modalità di utilizzo per la copertura degli interventi defianziati,

anche in considerazione della diversa natura dei fondi e, di conseguenze, delle diverse modalità di funzionamento degli stessi.

Dagli ultimi dati di monitoraggio del sistema ReGis, circa 42.000 progetti di interesse per le costruzioni, che erano già stati selezionati, per un investimento complessivo di circa 12 miliardi di euro rischiano di essere defianziati. **Circa la metà – il 47%, pari a 5,5 miliardi di euro - dei progetti che rischiano di essere defianziati nell’ambito della riprogrammazione PNRR riguarda il Mezzogiorno mentre il 34% è ubicato nel Nord (4 miliardi di euro) e il 19% nel Centro (2,2 miliardi).**

Tali percentuali sono sostanzialmente in linea con la ripartizione dei fondi in sede di programmazione ma sono invece difficilmente compatibili, ad esempio, con i vincoli territoriali previsti per l’utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione (80% Mezzogiorno e 20% Centro-Nord).

Occorre **garantire, fin da subito, la continuità** non solo dei cantieri in corso, ma anche di tutte quelle iniziative che gli enti hanno avviato e rispetto alle quali hanno assunto specifici impegni di spesa, **specificando in modo chiaro le coperture e le tempistiche del loro reperimento.**

Peraltro, sia i Fondi Strutturali Europei, sia il fondo Sviluppo e Coesione non sono notoriamente esempi di efficienza nella spesa in Italia. I dati della Ragioneria Generale dello Stato, aggiornati al 30 aprile 2023, segnano un avanzamento della **spesa per i Fondi Strutturali pari a circa 61%**. Ciò equivale a dire che entro la fine dell’anno occorre realizzare una spesa pari a 25,8 miliardi per scongiurare la perdita delle relative risorse.

Risultati ancora più preoccupanti riguardano il **Fondo Sviluppo e coesione 2014-2020 che, dopo quasi 10 anni dallo stanziamento dei fondi, ha raggiunto un avanzamento della spesa pari a circa il 26%.**

Il timore che la revisione del PNRR possa determinare un ridimensionamento degli investimenti in opere pubbliche, rispetto ai livelli preventivati già a partire dall’anno in corso, **emerge anche dalla recente Nota di Aggiornamento al DEF 2023 che prevede una rimodulazione del profilo temporale della spesa finanziata dal PNRR** con una revisione al ribasso nel 2023 e nel 2024 e un conseguente maggiore concentrazione della stessa negli anni 2025-2026. I valori sulle singole annualità saranno disponibili con il prossimo DEF 2024 quando sarà concluse le interlocuzioni con le istituzioni europee sulla revisione del PNRR.

Secondo l’Ance, più che lo stralcio di intere linee di investimento già avviate e in molti casi in corso di realizzazione, sarebbe più giusto **intervenire sui singoli interventi critici dal punto di vista della rispondenza alle linee di indirizzo della Commissione Europea** (primo fra tutti il rispetto del principio del DNSH).

L’approccio condiviso da Ance è quello adottato per gli interventi ferroviari: il Governo ha scelto di riprogrammare circa 2 miliardi di euro destinati ad interventi particolarmente complessi non coerenti con le tempistiche imposte dal PNRR, destinando tali risorse ad ulteriori investimenti ferroviari realizzabili entro il 2026.

Tornando al Decreto “Mezzogiorno”, l’Ance valuta positivamente le disposizioni volte a disciplinare il trasferimento dei fondi agli enti titolari nella misura in cui riuscirà a garantire alle pubbliche amministrazioni un flusso finanziario adeguato a sostenere la realizzazione degli investimenti e garantire pagamenti tempestivi alle imprese.

Allo stesso modo appaiono condivisibili le norme finalizzate a **rafforzare gli strumenti di monitoraggio delle risorse nazionali ed europee in materia di politiche di coesione.** In

particolare, appare corretta la scelta di utilizzare **ReGis**, la piattaforma informatica per il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei progetti finanziati dal PNRR, anche per le risorse nazionali ed europee per la coesione. Nel concordare sull'obiettivo di ricondurre ad un unico sistema il monitoraggio, si evidenzia, tuttavia, il **persistere di difficoltà legate all'eccessiva complessità delle procedure previste delle operazioni di rendicontazione**, soprattutto da parte degli enti più piccoli e meno strutturati e nonostante alcune importanti misure di semplificazioni già introdotte. Le conseguenze di tali difficoltà si ripercuotono soprattutto sulle imprese, che vedono bloccati i pagamenti a fronte di lavori regolarmente eseguiti per problematiche legate all'implementazione di Regis, che occorre risolvere tempestivamente per garantire la prosecuzione dei lavori e il rispetto dei tempi del PNRR.

Per quanto di interesse del **settore delle opere pubbliche**, il provvedimento in esame, all'articolo 17, comma 2, prevede la **facoltà per SACE Spa**, relativamente alle garanzie su cauzioni, rilasciate fino al 31 dicembre 2023, **di avvalersi di riassicuratori e controgaranti** del mercato privato.

Tale misura consente di ottimizzare la gestione del rischio e, conseguentemente, incrementare la capacità di erogare garanzie alle imprese, sia fini dell'esecuzione di appalti pubblici sia per l'anticipazione del prezzo contrattuale.

Si tratta di una **norma molto positiva che l'Ance aveva invocato più volte negli ultimi mesi e che permetterà di fronteggiare meglio il crescente fabbisogno di garanzie nel settore degli appalti pubblici**, che rischia, viceversa, di compromettere la "messa a terra" delle opere del PNRR.

Anche per questo motivo, appare quantomai opportuno **prorogarne l'efficacia fino alla fine del PNRR (2026)**, al fine di ampliare utilmente il lasso di tempo entro il quale poterne beneficiare, fronteggiando il crescente fabbisogno di garanzie, e tenendo conto della prosecuzione, negli anni a venire, dei lavori di attuazione del Piano.

Per quanto riguarda l'istituzione della "**ZES unica**", **si valuta positivamente, in generale, l'obiettivo di superare la frammentazione territoriale delle attuali 8 ZES**, per consentire invece una politica di sviluppo e coesione maggiormente diffusa e coordinata.

Tuttavia, la massima efficacia dello strumento si ritiene subordinata a **2 fattori determinanti**.

La **prima è legata alla governance** affidata alla Cabina di regia interministeriale che, se da un lato favorisce il coordinamento e razionalizzazione degli interventi, dall'altro deve garantire anche **un'effettiva semplificazione delle procedure e la celerità nella concessione delle autorizzazioni**.

Secondo elemento da tenere in debita considerazione è connesso alla **scelta dei progetti di investimento da finanziare**. È infatti fondamentale che la **selezione avvenga in funzione dell'individuazione dei settori da promuovere e dall'effettivo potenziale di sviluppo delle attività nel rispetto della vocazione economica dei territori**.

In particolare, la previsione di un unico interlocutore (Sportello Unico Digitale per il SUD) e un'unica procedura di autorizzazione per avviare i progetti di investimento produttivo è positiva in quanto ha come obiettivo quello di avviare una politica strategica unitaria per il Sud.

Le disposizioni, tuttavia, potrebbero rischiare di non produrre gli effetti auspicati se non supportate sia da un regime transitorio adeguato, sia dalla capacità amministrativa della Struttura di missione a cui è affidato il compito di attuare le misure di semplificazione previste dal Decreto.

In questo senso, si ritiene opportuno valutare la possibilità di **mantenere le strutture regionali che sovrintendono alle ZES dove hanno funzionato finora.**

Sotto il **profilo più strettamente fiscale**, suscita perplessità la scelta del Governo di incentivare l'investimento produttivo nel Mezzogiorno, nell'ambito della "ZES unica", con misure che sono già state adottate nel passato e nella sostanza non presentano quegli elementi di novità ed efficacia, tali da garantire un effettivo impulso all'attività delle zone assistite del Sud Italia.

A ciò si aggiunga il ristretto ambito temporale del beneficio, garantito per il 2024, e il riconoscimento dello stesso entro un limite massimo di stanziamenti complessivi, a valere sulle risorse europee e nazionali della politica di coesione, che verrà determinato successivamente con apposito decreto. Da quest'ultimo punto di vista, è necessario **evitare procedure di selezione basate su criteri cronologici**, che risulterebbero del tutto in contrasto con l'esigenza di garantire una selezione dei progetti basata sulle potenzialità di sviluppo che questi possono produrre sui singoli territori.

Per quanto riguarda poi più da vicino il settore delle costruzioni, è necessario evitare il ripetersi delle problematiche legate all'incerta individuazione, tra i soggetti esclusi dall'agevolazione, delle imprese del settore edile cosiddette imprese "stradali" (cod. ATECO 42.11.00) che, nel passato, nell'ambito cd. "Bonus Sud" (art.1, co.98-108, legge 208/2015), alcuni uffici regionali dell'AdE hanno considerato come esercenti attività di "trasporto e relative infrastrutture", e come tali escluse dal credito d'imposta.

Occorre quindi chiarire espressamente l'applicabilità della misura anche alle imprese che operano nel settore della costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL MEZZOGIORNO

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE ED UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE (ART. 1)

L'articolo, con l'obiettivo di rendere più efficace il coordinamento tra i fondi nazionali ed europei per la coesione territoriale, le risorse del PNRR e quelle del Fondo Sviluppo e Coesione, prevede una **riforma delle modalità di programmazione e di utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione per il ciclo 2021-2027**.

Al comma 1, la norma, che conferma il vincolo di destinazione territoriale che prevede l'80% delle risorse destinate al Mezzogiorno e il 20% alle Centro Nord, chiarisce che le risorse del FSC:

- sono impiegate per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, stabilite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l'attuazione degli **Accordi per la coesione** che costituiscono i nuovi strumenti operativi per la gestione del FSC in sostituzione dei Piani per lo sviluppo e la coesione. Le risorse sono inoltre impiegate in coerenza con gli obiettivi del PNRR, secondo principi di complementarità e di addizionalità;
- sono programmate, con una o più **delibere CIPESS**, distinguendo quelle destinate alle Amministrazioni centrali che saranno destinate prevalentemente ad investimenti infrastrutturali, e quelle destinate a regioni e province autonome.

Sulla base delle suddette delibere del CIPESS, il Ministro per gli affari europei e ciascuna amministrazione interessata definiscono, sentito il MEF, l'Accordo di coesione con il quale sono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di ulteriori fonti di finanziamento. Per ciascun intervento previsto l'Accordo per la coesione deve, tra l'altro, indicare il cronoprogramma procedurale e finanziario.

Con delibera del CIPESS, si provvede ad assegnare a ciascuna Amministrazione centrale, regionale o provinciale, sulla base degli Accordi di coesione, le risorse del FSC. Successivamente ciascuna Amministrazione assegnataria delle risorse è autorizzata ad avviare tutte le attività per l'attuazione.

Il comma 2 dell'articolo in commento stabilisce che gli interventi e le linee d'azione strategiche inseriti negli Accordi per la coesione, stipulati con le Amministrazioni centrali e con le regioni e province autonome, possono essere finanziati anche attraverso altre fonti finanziarie diverse dal FSC 2021-2027.

In particolare, la norma fa riferimento alle seguenti ulteriori fonti di finanziamento:

- le risorse destinate ad interventi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, ai sensi dell'art. 1, comma 54, della legge n. 178/2020. Tali risorse (la cui entità non risulta ancora al momento definita) sono destinate in via prioritaria al completamento dei progetti non conclusi al termine del ciclo della programmazione europea 2014- 2020, nonché alla realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento sulla programmazione europea ma non destinatari di risorse per esaurimento delle stesse;
- le risorse dei Programmi complementari ai fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020, per la quota parte che risultasse non impegnata alla data di entrata in vigore del decreto in esame.
- i fondi strutturali afferenti ai Programmi europei di competenza di ciascuna Amministrazione centrale (PON) ovvero di ciascuna Regione o Provincia autonoma (POR) destinataria delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 tramite gli Accordi di coesione.
- le risorse derivanti dai rimborsi europei e dal corrispondente cofinanziamento nazionale, previste dall'articolo 51, commi 1-bis e 1-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13. Si tratta dei rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese sostenute con risorse nazionali, comprese quelle per misure di riduzione dei costi in materia energetica, e rendicontate nell'ambito dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali.

La norma, al comma 3, disciplina le modalità per eventuali modifiche degli Accordi per la coesione che richiedono l'intesa tra le Parti sulla base degli esiti di un'istruttoria compiuta dal Dipartimento per le politiche di coesione, in coerenza con i profili finanziari definiti dalla delibera CIPESS di assegnazione delle risorse. Nel caso in cui la modifica comporti un aumento o una diminuzione delle risorse FSC assegnate, è prevista l'approvazione da parte del CIPESS. Viene precisato, inoltre, che eventuali modifiche dei cronoprogrammi degli interventi all'interno degli accordi per la coesione sono consentiti esclusivamente se l'amministrazione dimostri di non riuscire a garantire i tempi preventivati per cause non imputabili a sé o al soggetto attuatore.

Il comma 4, prevede che il Dipartimento per le politiche di coesione possa avvalersi, stipulando apposite convenzioni, di Invitalia per assicurare l'efficace utilizzo delle risorse per la politica di coesione.

Il comma 5, infine, modifica la disciplina che consente alle regioni di utilizzare le risorse del FSC 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 CIPRESS per autorizzare la Regione a beneficiare dell'utilizzo delle risorse del FSC 2021-2027 per tale finalità, quando questo avvenga nell'ambito degli Accordi per la coesione.

Valutazione parzialmente positiva

L'articolo riscrive la disciplina del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 con l'obiettivo di rendere più efficace il coordinamento tra i fondi nazionali ed europei per la coesione territoriale e le risorse del PNRR.

La riforma proposta, confermando il vincolo di destinazione dell'80% dei fondi nelle aree del Mezzogiorno e del 20% nelle aree del Centro-Nord, stabilisce che le risorse del FSC vengano programmate attraverso **Accordi per la coesione** con amministrazioni centrali e regioni e province autonome, con i quali vengono individuati i progetti per lo sviluppo infrastrutturale, economico e sociale dei territori, con cronoprogrammi procedurali e finanziari predefiniti, in coerenza con gli obiettivi del PNRR

Il decreto, inoltre, introduce la possibilità che gli interventi previsti dagli Accordi per la coesione siano finanziati con ulteriori risorse della politica per la coesione.

E' evidente che con tali disposizioni il decisore pubblico abbia deciso di **rendere più flessibile l'impiego dei fondi per il riequilibrio territoriale con l'obiettivo di facilitare l'eventuale copertura delle opere per le quali il Governo ha chiesto una rimodulazione in sede di proposta di revisione del PNRR.**

Si tratta di circa 16 miliardi di euro di cui oltre l'80% (13 miliardi) relativi a interventi di competenza dei comuni, diffusi sul territorio e, in molti casi, in corso di realizzazione.

Il Governo ha rassicurato in merito alla volontà di realizzare gli interventi eliminati, finanziandoli con risorse alternative a valere sui fondi strutturali europei, sul Fondo Sviluppo e Coesione e sul Fondo Complementare.

Tali rassicurazioni, a giudizio dell'Ance, non appaiono, però, sufficienti a scongiurare il rischio di un definanziamento e di un blocco delle procedure da parte degli enti locali.

Dagli ultimi dati ReGis disponibili, aggiornati al 9 settembre scorso, risultano censiti circa 42.000 progetti di interesse per le costruzioni per un investimento complessivo di circa 12 miliardi di euro che rischiano di essere definanziati.

La ripartizione territoriale degli investimenti a rischio definanziamento vede il 47% del valore localizzato nel Mezzogiorno, il 34% al Nord e il 19% al Centro, sostanzialmente in linea con la ripartizione dei fondi in sede di programmazione ma difficilmente compatibile, ad esempio, con i vincoli territoriali previsti per l'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione.

RIPARTIZIONE REGIONALE DEI PROGETTI DI INTERESSE PER LE COSTRUZIONI A RISCHIO DEFINANZIAMENTO

Regione	Numerosità CUP	inc. % sul totale	Finanziamento PNRR - mln€	inc. % sul totale
Abruzzo	1.639,0	4%	434,5	4%
Basilicata	667,0	2%	152,3	1%
Calabria	2.451,0	6%	780,8	7%
Campania	3.054,0	7%	1.542,0	13%
Emilia-Romagna	1.876,0	4%	612,5	5%
Friuli-Venezia Giulia	764,0	2%	79,4	1%
Lazio	2.429,0	6%	1.051,6	9%
Liguria	1.315,0	3%	430,8	4%
Lombardia	7.721,0	18%	1.172,8	10%
Marche	1.376,0	3%	366,1	3%
Molise	828,0	2%	188,0	2%
Piemonte	6.867,0	16%	1.070,7	9%
Puglia	1.253,0	3%	806,8	7%
Sardegna	1.392,0	3%	400,4	3%
Sicilia	1.860,0	4%	1.173,1	10%
Toscana	1.595,0	4%	634,0	5%
Trentino-Alto Adige	1.053,0	3%	99,4	1%
Umbria	583,0	1%	146,8	1%
Valle D'Aosta	385,0	1%	37,1	0,3%
Veneto	2.834,0	7%	502,7	4%
<i>Nord</i>	<i>22.815</i>	<i>54%</i>	<i>4.005</i>	<i>34%</i>
<i>Centro</i>	<i>5.983</i>	<i>14%</i>	<i>2.199</i>	<i>19%</i>
<i>Sud</i>	<i>13.144</i>	<i>31%</i>	<i>5.478</i>	<i>47%</i>
Totale	41.942	100%	11.682	100%

Elaborazione Ance su dati ReGis (aggiornamento 8 settembre 2023)

Occorre garantire, fin da subito, la continuità non solo dei cantieri in corso, ma anche di tutte quelle iniziative che gli enti hanno avviato e rispetto alle quali hanno assunto specifici impegni di spesa, specificando in modo chiaro le coperture e le tempistiche del loro reperimento.

DISPOSIZIONI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A FINANZIAMENTO A VALERE SULLA DISPONIBILITÀ DEL FONDO FSC 2021 – 2027 (ART. 2)

L'articolo disciplina la 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.

Le risorse del FSC 2021-2027 assegnate dal CIPESS per la realizzazione degli accordi per la coesione sono trasferite, previa richiesta dell'amministrazione centrale, regionale o della provincia autonoma assegnataria delle risorse, e compatibilmente con le disponibilità di cassa, attraverso una procedura che prevede:

- il riconoscimento di un'**anticipazione, pari a fino al 10%** del piano finanziario annuale indicato in ciascun Accordo, da erogare da parte del CIPESS entro il primo semestre di ciascun anno. Tale anticipazione viene decurtata delle anticipazioni degli anni precedenti che non hanno dato luogo a pagamenti. Viene inoltre specificato che le anticipazioni sono risorse vincolate alla realizzazione tempestiva degli Accordi per i quali sono erogate;
- l'effettuazione di **pagamenti intermedi e il pagamento del saldo**. Questi sono effettuati previa presentazione da parte di ciascuna Amministrazione assegnataria delle risorse di apposita domanda di rimborso delle spese sostenute. Tale domanda, in caso di erogazione dell'anticipazione, può essere presentata solo se il valore delle spese sostenute non risulti inferiore alla metà dell'anticipazione.

La delibera CIPESS di assegnazione delle risorse può stabilire, in casi particolari, modalità di pagamento anche diverse.

L'articolo dispone, inoltre, che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale come risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, determina il definanziamento dell'Accordo stesso per un importo pari alla differenza tra la spesa annuale preventivata e i pagamenti effettuati. Le eventuali risorse definanziate tornano nella disponibilità del FSC 2021-2027.

Gli interventi e le linee di azione definanziate sono individuati, entro il 31 marzo di ciascun anno, con delibera del CIPESS, sulla base di un'istruttoria effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio e del contenuto delle relazioni semestrali che ciascuna Amministrazione assegnataria dei fondi deve redigere.

In tale relazione, da trasmettere ogni sei mesi al Dipartimento per le politiche di coesione, le amministrazioni devono evidenziare gli

eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto nel cronoprogramma e le azioni attuate al fine di porre rimedio a tali scostamenti.

La mancata ottemperanza di tali obblighi può determinare anche il defianziamento di tutti gli interventi e le linee d'azione dell'Accordo per la coesione.

Valutazione positiva

L'Ance valuta positivamente la disposizione nella misura in cui riuscirà a **garantire alle pubbliche amministrazioni, titolari dei fondi, un flusso finanziario adeguato** a sostenere la realizzazione degli investimenti e garantire **pagamenti tempestivi alle imprese**.

DISPOSIZIONI PER LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI COFINANZIATI DALL'UNIONE EUROPEA, DALLA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE E DAL FONDO SVILUPPO E COESIONE (ART. 3)

La norma, al fine di favorire il tracciamento dell'erogazione delle risorse europee e nazionali della politica di coesione destinate alle Amministrazioni regionali, stabilisce che le regioni garantiscono l'evidenza contabile di tali risorse attraverso l'istituzione in bilancio di appositi capitoli di spesa.

Valutazione positiva

L'Ance valuta positivamente la norma che intende accelerare il processo di erogazione dei fondi, nazionali ed europei, della politica di coesione delle regioni con conseguente riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

SISTEMA NAZIONALE DI MONITORAGGIO DELL'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE IN MATERIA DI POLITICHE DI COESIONE (ART. 4)

L'articolo stabilisce che le Amministrazioni titolari di risorse nazionali ed europee per la coesione debbano inserire nel sistema ReGiS, la piattaforma informatica per il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei progetti finanziati dal PNRR, i dati anagrafici e di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti finanziati con le suddette risorse, identificati con il Codice Unico di Progetto (CUP) e il Codice Identificativo Gara (CIG).

La norma chiarisce che i dati risultanti dal sistema ReGis saranno gli unici presi in considerazione ai fini del trasferimento delle risorse finanziarie nazionali alle amministrazioni beneficiarie, del monitoraggio dell'avanzamento finanziari, fisico e procedurale di ciascun progetto o intervento.

Valutazione positiva

Il sistema **ReGis** rappresenta, a giudizio dell'Ance, uno strumento dalle grandissime potenzialità che potrà contribuire a rendere più trasparente ed efficiente tutto il processo realizzativo delle opere pubbliche italiane soprattutto se si riuscirà a ricondurre tutte le banche dati esistenti a questa unica infrastruttura, garantendo il principio dell'unicità dell'invio dei dati.

Nel concordare sull'obiettivo di ricondurre ad un unico sistema il monitoraggio, si evidenzia, tuttavia, il persistere di difficoltà legate all'**eccessiva complessità delle procedure** previste delle operazioni di rendicontazione, soprattutto da parte degli enti più piccoli e meno strutturati e nonostante alcune importanti misure di semplificazioni già introdotte. Le conseguenze di tali difficoltà si ripercuotono soprattutto sulle imprese, che vedono bloccati i pagamenti a fronte di lavori regolarmente eseguiti per problematiche legate all'implementazione di Regis, che occorre risolvere tempestivamente per garantire la prosecuzione dei lavori e il rispetto dei tempi del PNRR.

PUBBLICITÀ DEI DATI RELATIVI ALL'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE IN MATERIA DI POLITICHE DI COESIONE La norma prevede 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.

(ART. 5)

Valutazione positiva

L'Ance valuta positivamente l'obiettivo della norma di **rendere accessibili**, in formato aperto, i **dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale delle risorse nazionali per la coesione** ma ritiene opportuno evidenziare la necessità di fare attenzione alla qualità del dato che dovrà essere realmente fruibile da parte degli utenti.

Non sono rari, infatti, i casi di opendata, diffusi da istituzioni pubbliche, di difficile se non impossibile lettura che vanificano qualsiasi tentativo di conoscenza dello stato di avanzamento di progetti finanziati con risorse pubbliche.

CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO La norma interviene sulla disciplina dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), con due disposizioni volte:

(ART. 6)

- 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 riformulare la normativa sui poteri sostitutivi in capo al Governo in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi, estendendo ai Contratti istituzionali di sviluppo la disciplina prevista per le opere PNRR dall'articolo 12 del DL 77/2021 che prevede che il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegni inizialmente al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere all'attuazione non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri individua il soggetto, che può anche essere uno o più commissari ad acta, cui attribuire, in via sostitutiva, il potere di provvedere ad adottare gli atti o

provvedimenti necessari o all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società a controllo o a partecipazione pubblica anche quotate, in house o di altre amministrazioni specificamente indicate.

**INTERVENTI IN
FAVORE DEL
COMUNE DI
LAMPEDUSA E
LINOSA
(ART. 8)**

Al fine di fronteggiare la grave situazione socio-economica nell'isola di Lampedusa, conseguente all'eccezionale afflusso di cittadini 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**, d'intesa con il Comune di Lampedusa e Linosa, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentita la Regione Siciliana.

Il piano deve comprendere interventi finalizzati:

- alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di strade e altre opere di urbanizzazione primaria;
- alla realizzazione di impianti di depurazione e gestione delle acque reflue, di deposito di carburante;
- alla realizzazione di nuovi edifici pubblici nonché di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico di quelli esistenti.

Il piano di interventi è approvato con delibera del CIPESS con cui saranno assegnati al Comune di Lampedusa e Linosa 45 milioni di euro, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Nelle more della definizione del piano, è prevista, inoltre, la realizzazione dei punti di crisi c.d. hotspot e dei centri governativi di prima accoglienza.

Valutazione positiva

**SPORTELLO
UNICO ZES/
PROCEDIMENTO
UNICO/
AUTORIZZAZIONE
UNICA
(ARTT. 13-15)**

Per rilanciare l'economia del Mezzogiorno è stata istituita un'unica **ZES**, una **Zona economica speciale** che dal 1° gennaio 2024 dovrà ricomprendere e sostituire le attuali 8 ZES regionali di Abruzzo, Molise, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. La nuova ZES sarà incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con un'apposita **Cabina di regia**, come organo di indirizzo politico, e una **Struttura di missione**, con compiti amministrativi e operativi.

In particolare, la **ZES unica** avrà a disposizione un proprio **Sportello Unico Digitale (cd. S.U.D. ZES)**, istituito presso la Struttura di missione a cui sono attribuite le funzioni di sportello unico per le attività produttive (SUAP) per l'avvio di attività economiche o l'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES Unica. Il S.U.D. ZES rappresenta il livello essenziale delle prestazioni e in esso confluiscono gli sportelli unici digitali attivati nell'ambito delle attuali otto ZES (come previsto dal DL 91/2017).

Tutti i progetti inerenti le attività economiche all'interno della ZES Unica saranno assoggettati ad **autorizzazione unica** (tranne i casi di procedimenti soggetti a SCIA, per i quali continua ad applicarsi l'art. 19 della Legge 241/1990), rilasciata - ai sensi dell'articolo 15 – su istanza di parte da presentare al S.U.D. ZES, nel rispetto delle normative vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale, in esito ad una conferenza di servizi indetta dalla Struttura di missione.

L'autorizzazione unica di cui all'articolo 15 **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 e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti dei progetti.

All'interno del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione si prevede, sulla scia di quanto introdotto dall'art. 13 del DL 76/2020 (come modificato dal DL 13/2023), **una forma accelerata di conferenza di servizi** con diverse semplificazioni (termine di 30 gg per il rilascio degli atti di assenso, riunione telematica in caso di assensi condizionati, determinazione conclusiva con effetto di variante urbanistica, termini ridotti a metà sui successivi livelli progettuali, ecc.).

Valutazione: parzialmente positiva

L'istituzione di una ZES Unica con la previsione di un unico interlocutore (Sportello Unico Digitale per il SUD) e un'unica autorizzazione per avviare progetti di investimento produttivo ha sicuramente il pregio di superare la frammentazione delle competenze nell'ottica di un sistema più semplice ed efficiente.

Le disposizioni, seppur positive nell'intento di avviare una politica strategica unitaria per il Sud, potrebbero rischiare di non produrre gli effetti auspicati se non supportate sia da un regime transitorio adeguato, sia dalla capacità amministrativa della Struttura di missione a cui è affidato il compito di attuare le misure di semplificazione previste dal DL.

In particolare, non appare sufficiente la disposizione transitoria con cui si prevede che, nelle more della piena operatività dello sportello unico digitale, le domande di autorizzazione unica sono presentate al SUAP territorialmente competente che le trasmette immediatamente alla Struttura di missione ZES secondo le modalità di interazione tra i SUAP e le altre pubbliche amministrazioni (art. 13, comma 3).

Si ritiene che, in attesa della costituzione e della piena operatività del nuovo modello incardinato presso la Presidenza del Consiglio, debbano continuare le precedenti modalità degli Sportelli Unici presso le 8 ZES regionali sia per la conclusione dei procedimenti in corso, che per l'avvio di nuovi procedimenti. L'assenza di una salvaguardia per tali procedure rischia di portare ad un rallentamento degli investimenti, effetto contrario a quello perseguito.

**Credito
d'imposta ZES
unica
(ART. 16)**

L'art. 16 del DL 124/2023 prevede, per il 2024, un nuovo credito d'imposta per investimenti nella cd. "ZES unica" del Mezzogiorno, le cui modalità di accesso sono tuttavia demandate a un DM che dovrà essere emanato entro fine anno.

L'agevolazione è correlata all'istituzione, dal 1° gennaio 2024, della c.d. "**Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno-ZES unica**" che, ai sensi dell'art.9 del medesimo DL 124/2023, è da intendersi quale "*zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa*".

Il credito d'imposta in commento è **riconosciuto per l'anno 2024 alle imprese che acquistano, anche con contratti di locazione finanziaria, beni strumentali**, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, § 3, lettera a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e nelle zone assistite della regione Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, § 3, lettera c) del TFUE, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027.

Sono altresì **agevolati l'acquisto di terreni, nonché l'acquisto, la realizzazione e l'ampliamento di immobili strumentali** agli investimenti. In questi casi, tuttavia, Il valore dei terreni e degli immobili non può superare il **50% del valore complessivo dell'investimento agevolato**.

Il credito d'imposta è previsto **nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 e nel limite massimo di spesa stabilito con successiva specifica decretazione entro il 30 dicembre 2023**. Si ricorda che, con Decisione C(2022)1545, la Commissione europea ha approvato la modifica alla Carta aiuti a finalità regionale, definendo così ripartite le percentuali massime di aiuto:

- per **Campania, Puglia, Calabria e Sicilia**: 40% per le Grandi imprese, 50% per le Medie imprese e 60% per le Piccole imprese^[1];
- per **Molise, Basilicata e Sardegna**: 30% per le Grandi imprese, 40% per le Medie imprese e 50% per le Piccole imprese;
- per **Abruzzo**: 10/15% per le Grandi imprese, 20/25% per le Medie imprese e 30/35% per le Piccole imprese^[2].

Il credito d'imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquistati o, in caso di investimenti immobiliari, realizzati dal 1° gennaio 2024 al 15 novembre 2024, nel limite massimo, per ciascun

progetto di investimento, di 100 milioni di euro, con un importo minimo di 200.000 euro.

Il credito sarà fruibile solo dalle imprese beneficiarie che conserveranno l'attività nelle aree d'impianto per un periodo minimo di 5 anni dopo il completamento dell'investimento.

L'agevolazione, infine, non si applica a soggetti che operano in determinati settori, tra cui il settore "trasporti e relative infrastrutture".

^[1] Ai sensi dell'art.2 della Racc. 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE si definisce "**media impresa**" (PMI) l'impresa che occupa meno di 250 persone e il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR. La "**piccola impresa**" è definita come impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR.

^[2] Le percentuali sono definite per "zone c non predefinite", a seconda del PIL pro-capite e del tasso di disoccupazione.

Valutazione

A livello generale, l'istituzione della "**ZES unica**" è da **valutare positivamente**, nell'ottica di superare la frammentazione territoriale delle attuali 8 ZES, per consentire invece una politica di sviluppo e coesione maggiormente diffusa e coordinata.

Tuttavia, la massima efficacia dello strumento si ritiene subordinata a **2 fattori determinanti**.

La **prima è legata alla governance** affidata alla Cabina di regia interministeriale che, se da un lato favorisce il coordinamento e razionalizzazione degli interventi, dall'altro deve garantire anche **un'effettiva semplificazione delle procedure e la celerità nella concessione delle autorizzazioni**.

Secondo elemento da tenere in debita considerazione è connesso alla **scelta dei progetti di investimento da finanziare**. È infatti fondamentale che la **selezione** avvenga **in funzione dell'individuazione dei settori da promuovere e dall'effettivo potenziale di sviluppo delle attività nel rispetto della vocazione economica dei territori**.

Sotto il **profilo strettamente fiscale**, suscita **perplexità** la scelta del Governo di incentivare l'investimento produttivo nel Mezzogiorno con **misure che, già adottate nel passato, nella sostanza non presentano quegli elementi di novità ed efficacia**, tali da garantire un effettivo impulso all'attività delle zone assistite del Sud Italia.

A ciò si aggiunga il ristretto ambito temporale del beneficio, garantito per il 2024, e il riconoscimento dello stesso entro un limite massimo di stanziamenti complessivi, a valere sulle risorse Europee e nazionali della politica di coesione, che verrà determinato successivamente con apposito decreto. Da quest'ultimo punto di vista, è necessario **evitare procedure di selezione basate su criteri cronologici**, che risulterebbero del tutto in contrasto con l'esigenza di garantire una selezione dei progetti basata sulle potenzialità di sviluppo che questi possono produrre sui singoli territori.

Per quanto riguarda poi più da vicino il **settore delle costruzioni**, è necessario **evitare il ripetersi delle problematiche legate all'incerta individuazione, tra i soggetti esclusi dall'agevolazione, delle imprese del settore edile cosiddette imprese "stradali"** (cod.

ATECO 42.11.00) che, nel passato, nell'ambito c. "Bonus Sud" (art.1, co.98-108, legge 208/2015), alcuni uffici regionali dell'AdE hanno considerato come esercenti attività di "trasporto e relative infrastrutture", e come tali escluse dal credito d'imposta.

A parere dell'ANCE, invece le imprese che operano nel settore ("*Costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali*" - cod. ATECO 42.11.00) hanno diritto a beneficiare dell'agevolazione, essendo espressamente distinte dalle imprese che operano nel settore "dei trasporti e relative infrastrutture" (cod. ATECO 2007 sezione H TRASPORTO e MAGAZZINAGGIO - 49.xx.xx), che al contrario si occupano di logistica e trasporti intesi in quanto tali. Questo trova ulteriore conferma nelle precisazioni contenute nella classificazione ATECO 2007, secondo le quali dalla Sezione H TRASPORTO e MAGAZZINAGGIO è espressamente esclusa l'attività di "costruzione, manutenzione e riparazione di strade, ferrovie, porti, campi d'aviazione".

Disposizioni in materia di investimenti (ART. 17, co. 2)

Per quanto di interesse del settore delle opere pubbliche, il provvedimento in esame, all'articolo 17, comma 2, prevede la facoltà per SACE Spa, relativamente alle garanzie su cauzioni, rilasciate fino al 31 dicembre 2023, di avvalersi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato.

Tale misura consente di ottimizzare la gestione del rischio e, conseguentemente, incrementare la capacità di erogare garanzie alle imprese, sia fini dell'esecuzione di appalti pubblici sia per l'anticipazione del prezzo contrattuale.

Pertanto, si tratta di una norma assai positiva, che permetterà di fronteggiare meglio il crescente fabbisogno di garanzie nel settore degli appalti pubblici, che rischia, viceversa, di compromettere la "messa a terra" delle opere del PNRR.

Valutazione: molto positiva.

Stante l'efficacia positiva della misura, appare quantomai opportuno **prorogarne l'efficacia fino al 31 dicembre 2026**, al fine di ampliare utilmente il lasso di tempo entro il quale poterne beneficiare, fronteggiando il crescente fabbisogno di garanzie, e tenendo conto della prosecuzione, negli anni a venire, dei lavori di attuazione del PNRR.