



Commissario straordinario del Governo della ZESCampania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

---

## CAMERA DEI DEPUTATI

*Commissione Bilancio*

Audizione del 03.10.2023

Il Decreto Legge n. 124/2023, recante “*Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del paese nonché in materi di immigrazione*”, ha previsto a partire dal 1 gennaio 2024 l’istituzione della zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES Unica.

L’impianto del suindicato decreto sovverte il meccanismo fin qui utilizzato dalla precedente disposizione in tema di ZES (D.L. 91/2017 ss.mm.ii.), e consente di avanzare le osservazioni che seguono.

### **- Piano strategico della ZES Unica (Art. 11 D.L. 124/2023)**

*In primis*, con riguardo al Piano strategico della ZES Unica (art. 11 D.L. 124/2023), si evidenzia che la norma in esame, piuttosto che muovere dalla previa definizione del piano strategico medesimo, rinvia la relativa formazione ad un momento successivo alla composizione e definizione della struttura di missione.

Così muovendo, tuttavia, l’unità di missione non avrebbe alcuno strumento cui attenersi per la valutazione dell’ammissibilità o meno di un investimento, mancando per l’appunto lo strumento preposto per l’individuazione finanche di settori ritenuti ammissibili sulle singole aree, per i quali, ovviamente, non dovrebbe prescindersi dalle peculiarità territoriali e perciò dal coinvolgimento dei soggetti per legge preposti al governo del territorio.

Non appare perciò dubitabile che occorrerebbe invertire un simile processo, eventualmente prevedendo la previa redazione del piano e la successiva applicazione del medesimo ad opera del soggetto all’uopo individuato.

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli  
[commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it)  
**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)  
[commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZES Campania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

---

Anche la durata triennale dello stesso piano sembra essere esclusivamente ancorata al P.N.R.R. e non al mantenimento degli investimenti per i quali lo stesso decreto impone un obbligo di almeno 5 anni (peraltro in riduzione con l'obbligo settennale fin qui previsto). Una simile ipotesi di fatto espone al rischio del ripetersi di crisi aziendali recenti (Whirlpool per tutte), con investitori beneficiati da incentivi e poi abbandonanti il territorio con il licenziamento delle maestranze.

**- Procedimento unico (Art. 14 D.L. 124/2023)**

Il nuovo procedimento delineato sembra compromette anche la realizzazione delle opere già finanziate dal P.N.R.R. Con l'abrogazione dell'art. 5 *bis* del D.L. 91/2017, a partire dal 1 gennaio 2024 mancherà un procedimento *ad hoc* per la realizzazione delle opere pubbliche nei territori appartenenti alla ZES Unica. L'Art. 14 del D.L. 124/2017, infatti, prevede esclusivamente che siano di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti i soli progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica, da parte di soggetti pubblici o privati, nulla prescrivendo con specifico riguardo alle opere pubbliche, anche quelle infrastrutturali.

Per le opere già appaltate, perciò, allorquando dovesse determinarsi necessaria in corso d'opera una modifica progettuale interessante un'area da espropriare, mancherebbe lo strumento fin qui utilizzato per poter procedere all'esproprio.

Ed infatti fino ad ora si è potuto beneficiare del disposto di cui al comma 2 dell'art. 5 bis secondo cui "... le opere per la realizzazione di progetti infrastrutturali nelle zone economiche speciali (ZES) da parte di soggetti pubblici e privati sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti".

Con l'abrogazione di siffatta previsione ed in mancanza di un vincolo preordinato all'esproprio derivante da piani urbanistici ancora validi (circostanza relativa alla maggioranza dei piani di assetto industriale esistenti) di fatto si determina la completa paralisi delle procedure espropriative relative alla realizzazione delle opere pubbliche.

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli

[commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it)

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)

[commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZESCampania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

A ciò si aggiunga l'ulteriore abrogazione dell'art. 4 del D.L. 91/2017 che consente al Commissario di operare in deroga al codice degli appalti. Il mancato mantenimento di specifici poteri in deroga alle norme del Codice degli Appalti, attribuite dal D.L. 91/2017 alla figura speciale del Commissario di Governo, atte a garantire la rapida ed efficace realizzazione degli interventi pubblici in seno alle ZES, potrebbe pregiudicare finanche le opere già avviate.

A tal proposito, a supporto della validità dello strumento fin qui vigente, basti considerare che lo scrivente, in Campania, per tutte le opere pubbliche per le quali è stato individuato quale soggetto attuatore, ( DM 492/2021) , scegliendo di fungere anche da stazione appaltante, è riuscito ad addivenire all'espletamento di tutte le rispettive gare ed alla relativa aggiudicazione.

Evidentemente anche grazie a quei poteri in deroga previsti dal disposto normativo previgente. Basti altresì considerare la situazione diametralmente opposta in Calabria , dove lo scrivente in qualità di Commissario non è soggetto attuatore di alcuna delle opere finanziate che, infatti, in larga parte non hanno trovato concreta attuazione e soggiacciono a definanziamento.

**- Autorizzazione Unica (Art. 15 D.L. 124/2023)**

L'impianto normativo, art. 10, comma 3 lett. g), attribuisce alla struttura di missione *“la cura dell'istruttoria e le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica”*. All'art.15, comma 5, è statuito che *“la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra determinazione”*.

Dal combinato disposto delle suindicate norme emerge che sia il RUP, quale responsabile del procedimento preposto anche alla cura dell'istruttoria, ad adottare il provvedimento di conclusione della conferenza di servizi. Di fatto, quindi, scompare l'autorizzazione unica quale provvedimento espresso per divenire piuttosto una determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi all'uopo indetta, che, a dire del medesimo comma *“costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità”*.

Trattasi, dunque, non già di autorizzazione rilasciata da un soggetto investito di poteri speciali (anche costituzionali ex art. 117) ma la determinazione motivata di un RUP, che può addirittura

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli

[commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it)

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)

[commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZES Campania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

variare lo strumento urbanistico ! Determinazione motivata che ai sensi del medesimo comma 5 comprende “*la valutazione di impatto ambientale*”, in contrasto tuttavia con il successivo comma 6 secondo cui “*qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale ... alla conferenza indetta dall’ autorità competente partecipa sempre il rappresentante della struttura ZES*”.

Delle due l’una: è la struttura ZES a rilasciare il titolo (comma 5) o è invece l’Autorità regionale competente (comma 6) ed è prevista la mera partecipazione della struttura di missione?

Nondimeno, occorre considerare le lungaggini temporali inevitabilmente generate dalla novella norma con l’introduzione (compreso quello di integrazione di gg. 20 previsto) di nuovi termini di conclusione della conferenza di servizi, laddove prescrive che “*tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni e in caso di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell’incolumità pubblica, il suddetto termine è fissato in quarantacinque giorni*”.

Orbene, l’assegnazione di termini già espressamente individuati dalla norma in tempi più lunghi, non più rimessi alla valutazione della struttura commissariale da operare nei limiti stabiliti dalla legge medesima, genera necessariamente tempi raddoppiati per la conclusione dell’istruttoria. Trattasi di fatto di una disposizione contraria alle finalità sottese all’istituzione delle ZES medesime, animate dalla semplificazione amministrativa e dalla riduzione dei termini procedurali fino alla metà.

Gli sportelli ZES cessano al 31/12/2023 e nelle more della costituzione dello sportello S.U.D., la presentazione delle istanze ritorna temporaneamente ai SUAP competenti per territorio, che a loro volta le trasmettono alla Struttura di Missione secondo modalità definite da un accordo, determinando fisiologici e significativi rallentamenti nell’espletamento del procedimento di cui all’art. 16. A ciò si aggiunge che in maniera singolare la lettera d) del comma 4 dell’art. 5 introduce un “innovativo” stadio di progettazione esecutiva successiva alla autorizzazione unica. Di fatto demolendo il principio cardine della A.U. come unico titolo legittimante.

**- Autorità di sistema portuale (Art. 15, comma 7 D.L. 124/2024)**

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli

[commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it)

Sedi: Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)

[commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZESCampania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

Ancora più singolare è la previsione di cui al comma 7 che sancisce che *“le previsioni di cui ai commi da 1 a 6 si applicano altresì alle opere ed altre attività ricadenti nella competenza territoriale dell’Autorità di sistema portuale”*, aggiungendo che in tal caso sia quest’ultima a convocare la conferenza e a *“rilasciare l’autorizzazione unica”*.

In materia di via, dunque, 3 soggetti diversi con la stessa attribuzione.

E qui evidentemente i dati in possesso degli uffici sono discordanti da quelli reali atteso che, pur di mantenere la competenza dell’Adsp, si finisce per generare una vera confusione giuridica.

Basti pensare che per quello che consta nelle 2 Regioni di competenza non vi sono a.u. rilasciate dalle Adsp. Le 58 autorizzazioni fin qui rilasciate sono tutte del Commissario di Governo. I dati sono pubblicati sui rispettivi siti.

Orbene, al fine di garantire nelle zone economiche speciali le finalità di massima semplificazione amministrativa e di celerità, cui la norma stessa dovrebbe tendere, sarebbe opportuno riunire ed affidare tutte le competenze in materia di rilascio del titolo abilitativo de quo (Autorizzazione Unica) ad un’unica Autorità di “amministrazione attiva” delle Zone Economiche Speciali.

Una simile modifica bene risponderebbe alle esigenze di uniformità e semplificazione che caratterizzano tali franchigie territoriali. Sarebbero, infatti, in questo modo garantite condizioni speciali uguali, cui gli operatori economici possono beneficiare per l’esercizio dell’attività di impresa, sull’intero territorio ricadente in area ZES. Tale competenza, tuttavia, necessiterebbe di poteri speciali fino ad ora attribuiti ai Commissari straordinari di Governo ma di fatto scomparsi con l’istituzione della Struttura di missione.

#### **-Rilievi di ordine fiscale**

Quanto alle misure fiscali di cui al decreto legge vanno posti in evidenza due aspetti.

a) Il credito d’imposta (esclusivamente per gli investimenti superiori a 200.000 euro ) è previsto per il solo 2024 e rinviato ad una quantificazione incerta demandata ad un futuro decreto interministeriale e riguarda esclusivamente gli investimenti effettuati fino al 15 novembre 2024.

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli

[commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it)

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)

[commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZESCampania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

---

Di certo più consona potrebbe essere l'ipotesi di ancorare la misura al periodo di vigenza della zes ( nel decreto pure mancante) ovvero a quella almeno del previsto piano strategico ( triennale per come prima si è detto).

b)Scompare nel decerto legge l'agevolazione prevista dall'articolo 1, comma 173 della l. n. 178 del 30.12.2020 ( riduzione ires al 50%), che le disposizioni transitorie fanno salva esclusivamente per le imprese “ che intraprendono, entro il 30 dicembre 2023, una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali” (art. 22 c.4 del D.L)

**- Rilievi di ordine costituzionale**

L'art. 117 della Costituzione, relativo alla potestà legislativa, annovera tra le materie oggetto di legislazione concorrente il “governo del territorio” precisando testualmente che “Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Nella specie, il D.L. , nel prevedere che l'intero territorio della Regione sia qualificato “ZES” e nel sancire l'introduzione di una “Struttura di missione” che, ai sensi della lettera g) del comma 4 dell'art. 12 “... svolge le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 17” e che, ai sensi di tale ultimo articolo, comma 5, quest'ultima “costituisce variante allo strumento urbanistico...”, sembra violare il disposto di cui all'art. 117 Cost.

Di fatto, l'intera pianificazione regionale vedrebbe vanificata la propria funzione (e perciò si svilirebbe la competenza della Regione in tema di governo del territorio) atteso che ogni strumento, di ogni territorio regionale, sarebbe derogabile.

Al contrario di ciò che ora accade, atteso che: a) la ZES riguarda parti limitate del territorio; b) l'autorizzazione unica è rilasciata da un Commissario scelto di concerto con la Regione (che di fatto si avvale perciò di una delega della propria potestà).

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli

[commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoesione.gov.it)

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)

[commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoesione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoesione.gov.it)



Commissario straordinario del Governo della ZESCampania  
Commissario straordinario del Governo della ZES Calabria

DPCM 27 ottobre 2021 – DPCM 01 agosto 2022

Il decreto prevede all'art. 11, comma 2, che il piano strategico della ZES sia predisposto dalla struttura di missione.

In mancanza di una specifica delega regionale, anche siffatta previsione sembra contrastare con l'art. 117 Cost. e la potestà legislativa regionale in tema di governo del territorio, ma anche in temi di "porti e aeroporti" civili e di "sostegno dell'innovazione per i settori produttivi", tutte materie espressamente riservate alla legislazione concorrente.

Ancora, viene riservata dal D.L. diversa regolamentazione tra ZES e ZLS, oggetto di recente discussione in Conferenza Stato – Regioni e di apposito DPCM in corso di emanazione.

Tale ultimo DPCM in sostanza riprende in termini di governance l'impianto originario della ZES, con la piena competenza riconosciuta alle Regioni interessate. Il citato percorso evidenzia in maniera eclatante l'asimmetria normativa tra le regioni del Mezzogiorno e le altre regioni, in quanto estromesse di fatto da ogni competenza in tema di politica industriale e di sviluppo economico.

Al riguardo, si richiama anche il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante "disposizioni urgenti a tutela degli utenti..." che all'art. 13, in tema di attrazione investimenti esteri, prevede, per la realizzazione di programmi di investimento esteri di interesse strategico nazionale per investimenti superiori ad un miliardo di euro, la nomina di un Commissario di intesa con la Regione interessata, ricalcando lo schema normativo già utilizzato per i Commissari delle ZES. Anche in questa fattispecie, si rileva un approccio asimmetrico rispetto all'impostazione normativa utilizzata per la ZES unica, trattandosi di norma applicabile su tutto il territorio nazionale.

**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Via Domenico Morelli n. 75, 80121 Napoli  
[commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozescampania@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.campania@agenziacoessione.gov.it)  
**Sedi:** Via Sicilia n. 162, 00187 Roma \*\*\* Area Industriale Papa Benedetto XVI — 88046 Lamezia Terme (CZ)  
[commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@pec.agenziacoessione.gov.it) – [commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it](mailto:commissariozes.calabria@agenziacoessione.gov.it)

## Credito di imposta concesso nell'area della ZES Campania

(fonte: Agenzia delle Entrate)

Anni 2018 – 2022: .....	€ 397.513.900
Anno 2023: .....	€ 9.499.519
<b>TOTALE .....</b>	<b>€ 407.013.419</b>

Per una media ipotizzata del credito di imposta pari al 35% dell'investimento  
il totale investimenti è pari ad **€ 1.162.000.000** (€ 1.134.000.000 senza l'anno 2023)

Per le Autorizzazioni Uniche rilasciate nell'anno 2023

(fonte: Commissario straordinario del Governo della ZES Campania)

gli investimenti sono pari ad **€ 466.125.000**

**TOTALE INVESTIMENTI € 1.600.000.000**

Una diversa ripartizione del Credito di imposta riferita al periodo precedente e successivo all'insediamento del Commissario straordinario del Governo della ZES Campania è la seguente:

Anni 2018 – 2020: .....	€ 51.000.000
Anno 2021 - 2023: .....	€ 356.000.000

Percentuale aumento credito di imposta dall'insediamento del Commissario ZES Campania

**+ 700%**