

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

N.309

## **ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (309)

*(articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124)*

---

*Trasmesso alla Presidenza il 10 giugno 2016*

---

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 20 gennaio 2016;

Vista l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del ...;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ...;

Acquisiti i pareri della Commissione ... della Camera dei deputati in data ... e della Commissione ... del Senato della Repubblica in data ...;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del ...;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

EMANA

il seguente regolamento

Art.1

*(Oggetto e ambito di applicazione)*

1. Il presente regolamento, in applicazione dei principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o



l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

2. I procedimenti di cui al comma 1 hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività.
3. Le disposizioni del presente regolamento sono applicabili anche ai procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale.

## Art.2

### *(Individuazione degli interventi)*

1. Entro il 31 gennaio di ogni anno ciascun ente territoriale può individuare un elenco di progetti, ciascuno dei quali è corredato da specifica analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale, riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, già inseriti nel programma triennale di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, o in altri atti di programmazione, e chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri che al relativo procedimento siano applicate le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4. I progetti sono corredati, ove disponibile, del Codice unico di progetto di cui all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.
2. Entro il successivo 28 febbraio possono essere individuati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche su segnalazione del soggetto proponente, progetti non inseriti nell'elenco di cui al comma 1 o in altro atto di programmazione, la cui realizzazione sia suscettibile di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione e tale capacità sia dimostrata dalla documentazione di cui al medesimo comma.
3. Entro il successivo 31 marzo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, tra gli interventi



segnalati ai sensi dei commi 1 e 2 sono individuati in concreto i singoli progetti cui si applicano, anche in ragione della loro rilevanza economica o occupazionale rilevata anche tenendo conto dell'analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale, le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4. Il decreto è specificamente motivato con riferimento ai singoli progetti individuati.

4. I decreti di cui al comma 3 possono disporre l'applicazione degli articoli 3 e 4 del presente regolamento sia nei confronti di tutti i procedimenti e gli atti di cui all'articolo 1, comma 2, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, sia con riferimento a singoli procedimenti e atti a tali fini preordinati.

#### Art.3

##### *(Riduzione dei termini dei procedimenti)*

1. Con i decreti di cui all'art. 2 possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività. Tale riduzione è consentita in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi. Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione opera con riferimento al periodo residuo.

#### Art.4

##### *(Potere sostitutivo)*

1. Per gli interventi e i procedimenti individuati con i decreti di cui all'articolo 2, in caso di inutile decorso del termine di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 o di quello eventualmente rideterminato ai sensi dell'articolo 3, il Presidente del Consiglio dei ministri può adottare i relativi atti.
2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può delegare a diverso soggetto il potere sostitutivo di cui al comma 1



fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento, comunque di durata non superiore a quello originariamente previsto.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato si avvalgono, per l'esercizio del potere sostitutivo, di personale individuato ai sensi dell'articolo 6, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

#### Art.5

##### *(Competenze delle Regioni e degli enti locali)*

1. Nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco.
2. Fuori dei casi di cui al comma 1, quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

#### Art.6

##### *(Supporto tecnico-amministrativo)*

1. Con i decreti di cui all'articolo 2 è individuato, per ciascun intervento, il personale di cui può avvalersi il titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 4.
2. I soggetti di cui al comma 1 sono designati tra dipendenti pubblici in possesso di elevate competenze tecniche o amministrative, maturate presso uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi, assicurando la presenza fra essi di personale posto in posizione di elevata responsabilità in strutture amministrative competenti per gli interventi e procedimenti oggetto del potere sostitutivo.



3. Al personale di cui al presente articolo non è riconosciuto alcun trattamento retributivo ulteriore rispetto a quello in godimento, né alcuna riduzione del carico di lavoro nell'amministrazione di appartenenza.

Art.7

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente regolamento si provvede nell'ambito delle risorse disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha autorizzato il Governo a dettare norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

All'articolo 1 sono definiti l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento. Costituiscono oggetto del provvedimento, infatti, tutti quegli atti, comunque denominati, compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività. Quanto all'ambito di applicazione, si precisa che le disposizioni del regolamento sono applicabili, in quanto compatibili, anche ai procedimenti amministrativi relativi alle opere pubbliche, ivi inclusi le infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale.

L'articolo 2 stabilisce che ciascun ente territoriale, entro il 31 gennaio di ogni anno, può individuare un elenco di progetti di rilevante impatto sul territorio, tra quelli inseriti nei propri atti di programmazione, riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre effetti positivi sull'economia o sull'occupazione, e chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri che al relativo procedimento siano applicate la riduzione dei termini di cui all'art. 3 o il potere sostitutivo di cui all'art. 4. Entro il successivo 28 febbraio la Presidenza del Consiglio può individuare anche altri progetti, non inseriti negli atti di programmazione, la cui realizzazione sia suscettibile di produrre effetti positivi sull'economia o sull'occupazione. Entro il successivo 31 marzo tra tutti gli interventi proposti sono individuati con d.P.C.M. i singoli progetti cui si applicano le disposizioni concernenti la riduzione dei termini procedurali o il potere sostitutivo. Il d.P.C.M. è specificamente motivato con riferimento ai singoli progetti individuati. Si precisa poi che le disposizioni relative alla riduzione dei termini dei procedimenti ed al potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri possono applicarsi sia rispetto a tutti i procedimenti e gli atti necessari per la realizzazione dell'intervento, sia rispetto a singoli procedimenti e atti ad esso preordinati.

L'articolo 3 prevede la possibilità di ridurre fino ad un massimo del 50 per cento rispetto a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività. La riduzione può essere prevista sia rispetto ai singoli procedimenti, sia rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi. Se il termine procedimentale ordinario è già parzialmente decorso, la riduzione opera con riferimento al periodo residuo.

L'articolo 4 conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere sostitutivo in caso di inutile decorso del termine per la conclusione dei procedimenti relativi alla localizzazione, progettazione e realizzazione delle opere, lo stabilimento di impianti produttivi e l'esercizio di attività. Il Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può peraltro delegare a diverso soggetto il potere sostitutivo, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento di durata non superiore a quello previsto originariamente.

L'articolo 5 stabilisce che se l'intervento coinvolge esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussiste un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio di regola delega



all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco. Le modalità di esercizio del potere sostitutivo quando non sussiste un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera sono determinate previa intesa in Conferenza unificata.

L'articolo 6 individua i criteri per la selezione del personale di cui possono avvalersi il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato per l'esercizio del potere sostitutivo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il personale è scelto tra dipendenti pubblici in possesso di elevate competenze tecniche o amministrative, maturate presso uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi, assicurando la presenza fra essi di personale posto in posizione di elevata responsabilità in strutture amministrative competenti per gli interventi e procedimenti oggetto del potere sostitutivo: ciò significa che il personale in questione non deve necessariamente appartenere all'amministrazione oggetto di intervento sostitutivo. In ogni caso al personale chiamato a fornire il proprio apporto tecnico o amministrativo non è riconosciuto alcun trattamento retributivo ulteriore rispetto a quello in godimento, né alcuna riduzione del carico di lavoro nell'amministrazione di appartenenza.

L'articolo 7 reca la clausola di invarianza finanziaria.



## RELAZIONE TECNICA

Il regolamento non introduce nuovi oneri per la finanza pubblica.

L'art. 6 del provvedimento, infatti, stabilisce che al personale chiamato a supportare il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato nell'esercizio del potere sostitutivo non è riconosciuto alcun trattamento retributivo ulteriore rispetto a quello in godimento (il personale è obbligatoriamente scelto tra dipendenti pubblici, se del caso anche appartenente ad amministrazione diversa da quella oggetto di intervento sostitutivo, in possesso di specifiche competenze maturate presso uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri). E' inoltre specificatamente previsto che ai predetti dipendenti non spetta alcuna riduzione del carico di lavoro nell'amministrazione di appartenenza che potrà quindi continuare a utilizzare il personale per lo svolgimento dei compiti già assegnati. L'attuazione della disposizione, pertanto, non richiede lo stanziamento di nuove risorse essendo garantita l'assenza di nuovi oneri.

L'art. 7 reca la clausola di invarianza finanziaria, per cui all'attuazione delle disposizioni contenute nel regolamento si provvede nell'ambito delle risorse già disponibili.

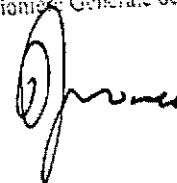
La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 7, della legge 31 dicembre 2012 n. 24, ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Regionale Generale del 2016

- 5 FEB. 2016



## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi.

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

#### *1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

Il presente regolamento si rende necessario per consentire la conclusione in tempi certi dei procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere effetti positivi sull'economia o sull'occupazione.

Al tal fine si prevede una duplice modalità di intervento: da un lato attraverso la riduzione dei termini dei procedimenti, la cui durata può essere ridotta fino ad un massimo del 50% rispetto a quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990; dall'altro attraverso la previsione del potere sostitutivo in capo al Presidente del Consiglio dei ministri a fronte dell'inerzia delle amministrazioni competenti nei tempi procedurali previsti.

Il regolamento dà specifica attuazione all'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", ed è coerente con il programma di Governo, dal momento che mira a realizzare una semplificazione amministrativa che rilanci gli investimenti di grandi dimensioni sul territorio nazionale, idonei ad influire positivamente sull'economia e sull'occupazione.

#### *2) Analisi del quadro normativo nazionale.*

La legge n. 241 del 1990 reca all'art. 2 la disciplina dei termini procedurali per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, prevedendo un termine generale di 30 giorni (comma 2), un termine non superiore a 90 giorni (comma 3) ed un termine superiore a 90 giorni ma non superiore a 180 (comma 4).

Norme speciali riferibili ai procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale sono inoltre dettate alla parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*).

**3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.***

Il presente regolamento non interviene direttamente sulle norme richiamate, ma si limita a prevedere la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri di adottare decreti che riducano i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività.

**4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.***

Il regolamento è coerente con i principi costituzionali sull'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo e con i principi che regolano l'azione amministrativa (buon andamento ed imparzialità).

**5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.***

Le prerogative delle regioni e degli enti locali sono salvaguardate dall'art. 5, il quale prevede che nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco.

Per i casi in cui non sia prevista la delega del potere sostitutivo al presidente della regione o al sindaco, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono comunque determinate previa intesa in sede di Conferenza unificata.

**6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.***

Il presente regolamento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

**7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.***

Il presente regolamento, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, rappresenta un intervento di delegificazione e di semplificazione normativa.

**8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.***

-

**9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.***

La giurisprudenza tutela il principio di ragionevole durata del procedimento amministrativo e di affidamento dei terzi.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE**

### ***10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.***

L'intervento, garantendo certezza sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e di conseguenza tutelando l'affidamento dei soggetti che tali procedimenti hanno iniziato per portare a realizzazione i propri investimenti, risulta in linea con i principi dell'ordinamento comunitario in materia amministrativa.

### ***11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini dell'intervento in questione.

### ***12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.***

Le disposizioni del presente regolamento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

### ***13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

### ***14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

### ***15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.***

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

## **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.**

### ***1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Il regolamento non reca nuove definizioni normative.

### ***2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.***

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

**3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.***

Il regolamento non fa ricorso alla tecnica della novella legislativa.

**4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.***

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti né sono presenti abrogazioni espresse.

**5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.***

Il regolamento non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.***

Non risultano aperte deleghe legislative su punti oggetto dell'intervento in esame.

**7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.***

Sono previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti ad individuare i singoli interventi cui si applicano le misure di riduzione dei termini procedurali e del ricorso al potere sostitutivo.

**8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.***

Per la predisposizione del presente regolamento sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni e gli enti interessati.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

Titolo: decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi

### ***SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione***

L'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha autorizzato il Governo a dettare norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali.

Si è infatti constatato che spesso la realizzazione di opere importanti per lo sviluppo economico ed infrastrutturale del Paese, ancorché già finanziate, è ostacolata, se non addirittura impedita, dalla difficoltà per i soggetti promotori dell'investimento nell'espletare gli *iter* procedurali con le amministrazioni competenti in tempi certi.

Con il presente regolamento si intende rispondere positivamente alle richieste di realizzazione di interventi con effetti positivi sull'economia o sull'occupazione disponendo, da un lato, la riduzione fino ad un massimo del 50% dei termini per la conclusione dei procedimenti e, dall'altro, l'attribuzione di un apposito potere sostitutivo in capo al Presidente del Consiglio dei ministri in caso di inerzia delle amministrazioni competenti.

#### ***A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.***

Il persistere della crisi economica rende necessario agevolare quegli investimenti di notevoli dimensioni relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali, che possono avere effetti positivi sull'economia o sull'occupazione.

Tali investimenti sono disincentivati, tra le altre cose, dalla farraginosità delle procedure burocratiche italiane, che non consentono agli investitori di avere certezze sui tempi di conclusione degli *iter* procedurali delle opere.

Secondo il 9° Rapporto della Commissione Ambiente della Camera dei deputati sull'attuazione

della c.d. *Legge Obiettivo* (legge 21 dicembre 2001, n. 443), ad esempio, dei 285 miliardi di euro di opere inserite nel programma, quelle ultimate al 31 dicembre 2014 valgono *solo* 23,8 miliardi, pari all'8,4% del totale. Se si restringe il perimetro alle opere approvate dal CIPE, il valore totale dell'investimento ammonta a 149 miliardi di euro, mentre le opere concluse si fermano a 6,5 miliardi, cioè il 4,3% del totale (la discrasia tra i due dati è dettata dal fatto che il primo comprende i singoli lotti ultimati, il secondo le sole opere interamente completate). La bassa percentuale di completamento delle opere anzidette, ovviamente, non è riconducibile ad un solo fattore; sicuramente, però, incidono su di essa la scarsa efficienza amministrativa nella conclusione degli *iter* procedurali, la cattiva selezione dei progetti (solitamente non preceduta da un'adeguata valutazione *ex ante* del rapporto costi-benefici), il ritardo cronico nei pagamenti da parte della PA, ecc.

***B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.***

Obiettivi dell'intervento normativo in esame sono:

- rilanciare/accrescere gli investimenti pubblici e privati in opere ed attività strategiche per il Paese;
- rilanciare/accrescere l'occupazione;
- aumentare l'efficienza infrastrutturale del Paese;
- coniugare i tempi di risposta delle pubbliche amministrazioni con le esigenze imprenditoriali degli investitori

***C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.***

Si ritiene che i principali indicatori saranno, tra gli altri:

- investimenti pubblici realizzati;
- investimenti privati realizzati;
- investimenti esteri *greenfield* realizzati;
- aumento dell'occupazione;
- riduzione dei tempi medi di conclusione degli *iter* procedurali relativi agli interventi oggetto del provvedimento;
- numero di interventi realizzati mediante l'applicazione delle norme contenute nel provvedimento;
- numero di lavoratori occupati nei cantieri partiti grazie alle norme contenute nel provvedimento;
- insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio, attività imprenditoriali intraprese grazie al ricorso agli strumenti messi a disposizione dal provvedimento

**D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.**

**Soggetti pubblici:** Stato, Regioni ed enti locali;

**Soggetti privati:** imprese e cittadini;

**Destinatari indiretti:** la collettività nel suo insieme.

***SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento***

Non è stata tenuta una consultazione avente specificamente ad oggetto l'intervento in questione.

***SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)***

L'adozione del presente regolamento è anzitutto prevista dall'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

L'"opzione zero" non sarebbe comunque percorribile, in quanto il "non intervento" non costituirebbe una risposta valida al raggiungimento degli obiettivi.

La mancata adozione del presente provvedimento perpetuerebbe la situazione attuale, connotata da scarsi investimenti nella realizzazione di insediamenti produttivi, opere di interesse generale ed avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere effetti positivi sull'economia o sull'occupazione a causa dell'incertezza sul rispetto delle tempistiche amministrative.

***SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio***

Non sono state considerate/valutate opzioni alternative.

***SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI***

***A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.***

I vantaggi dell'opzione prescelta possono essere così riassunti:

- aumento degli investimenti pubblici e privati con ricadute positive sull'economia del Paese;

- aumento dell'occupazione;
- aumento dell'efficienza infrastrutturale del Paese;
- certezza nei tempi di conclusione degli *iter* procedurali connessi alla realizzazione degli interventi anzidetti

Gli svantaggi dell'opzione prescelta possono essere così riassunti:

- tempi procedurali ridotti per il rilascio di concessioni, autorizzazioni, assensi, pareri comunque denominati, da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità;
- aumento dei carichi di lavoro per i dipendenti pubblici chiamati a supportare sotto il profilo tecnico-amministrativo il Presidente del Consiglio dei ministri (o altro soggetto da lui delegato) nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti (senza il riconoscimento di alcun trattamento economico ulteriore);
- tempi ridotti anche per gli imprenditori per eseguire tutti gli adempimenti richiesti in un minore lasso di tempo

***B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese:***

Le PMI potranno beneficiare della realizzazione di nuovi insediamenti produttivi e della costruzione di nuove infrastrutture, sia in termini diretti (partecipando alla costruzione delle nuove opere), che in termini indiretti (come semplici fruitrici delle stesse).

***C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.***

La compressione dei tempi di conclusione degli *iter* procedurali potrebbe costringere le imprese a sostenere maggiori costi per poter adempiere tutte le richieste provenienti dalle amministrazioni competenti in un minore lasso di tempo.

***D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.***

L'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce ancora alla competenza concorrente di Stato e Regioni alcune materie che attengono agli interventi che si vorrebbero rilanciare con il presente provvedimento, come ad esempio "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". In mancanza della definitiva approvazione della riforma costituzionale tuttora all'esame del Parlamento, l'attuale riparto delle competenze lascia spazio alle Regioni per eventuali ricorsi contro l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'accelerazione dei procedimenti prefigurata mediante la previsione di termini ridotti per la conclusione degli stessi potrebbe risultare non del tutto compatibile con le risorse (umane e finanziarie) disponibili a legislazione vigente.

### ***SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese***

L'intervento influisce direttamente sul funzionamento del mercato, privilegiando la realizzazione di alcuni progetti di investitori privati attraverso una semplificazione delle procedure autorizzative. L'opzione prescelta è quindi coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati e favorirà la competitività del sistema-Italia rispetto ai principali *competitors* internazionali. Le imprese (italiane e straniere) potranno finalmente investire in Italia nutrendo certezza sui tempi di conclusione degli *iter* procedurali.

### ***SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione***

#### ***A) soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio:***

**Soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento regolatorio:** Dipartimento della Funzione Pubblica

**Soggetti attivi nell'attuazione dell'intervento regolatorio:** Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri, Regioni, Comuni

#### ***B) azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:***

Alle misure contenute nel presente regolamento verrà dato il più ampio risalto sui *media*.

#### ***C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:***

La Presidenza del Consiglio dei ministri monitorerà attraverso le proprie strutture (ivi compreso il CIPE) il numero degli insediamenti produttivi creati, le opere di rilevante impatto sul territorio realizzate e le attività imprenditoriali avviate con effetti positivi sull'economia e sull'occupazione.

#### ***D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio:***

L'intervento regolatorio potrà essere rivisto eventualmente ricalibrando il termine massimo di riduzione dei tempi di conclusione degli *iter* procedurali (qualora la riduzione fino ad un massimo del 50% dovesse risultare inesigibile nei confronti delle pubbliche amministrazioni interessate) oppure prevedendo un diverso esercizio dei poteri sostitutivi (qualora, ad esempio, i presidenti delle

Regioni o i sindaci risultassero inadempienti nell'esercizio dei poteri loro conferiti da parte del Presidente del Consiglio dei ministri).

***E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.***

- investimenti pubblici realizzati;
- investimenti privati realizzati;
- investimenti esteri *greenfield* realizzati;
- aumento dell'occupazione;
- riduzione dei tempi medi di conclusione degli *iter* procedurali relativi agli interventi oggetto del provvedimento;
- numero di interventi realizzati mediante l'applicazione delle norme contenute nel provvedimento;
- numero di lavoratori occupati nei cantieri partiti grazie alle norme contenute nel provvedimento;
- insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio, attività imprenditoriali intraprese grazie al ricorso agli strumenti messi a disposizione dal provvedimento



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

### CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

*Intesa, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124.*

Repertorio atti n. 68/CU del 12 maggio 2016

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 12 maggio 2016:

**VISTO** l'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", il quale prevede che il Governo possa emanare, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della medesima legge, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, riguardanti in particolare rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale, nonché l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia e sull'occupazione;

**VISTA** la nota DAGL n. 0001408 del 5 febbraio 2016 con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016, provvedimento che, il 9 febbraio 2016 con la quale detto provvedimento è stato diramato alle Regioni ed agli Enti locali;

**CONSIDERATO** che, per l'esame di detto provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 2 marzo 2016 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni, presentando una serie di richieste emendative contenute in un documento, tra le quali quella relativa all'inserimento all'articolo 2, comma 2, del decreto della previsione dell'istituto dell'intesa con il Presidente della Regione, già disciplinato nella legge n. 443/2001 (Legge Obiettivo), e i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI hanno espresso avviso favorevole sul provvedimento;

**CONSIDERATO** che, al riguardo, i rappresentanti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione hanno ritenuto complessivamente possibile l'accoglimento delle proposte emendative presentate dalle Regioni, riservandosi una valutazione di ordine politico in merito alla richiesta di integrazione dell'articolo 2 circa le modalità di esercizio del potere sostitutivo nel caso di realizzazione di opere a preminente interesse nazionale;

**CONSIDERATO** che, nel corso della seduta di questa Conferenza del 3 marzo 2016:

- le Regioni hanno espresso avviso favorevole all'intesa, con richiesta di inserimento di un emendamento relativo all'articolo 2, commi 2 e 3, dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, riguardante la previsione di una intesa generale quadro tra lo Stato e le Regioni in materia di individuazione dei progetti oggetto di applicazione del disposto degli articoli 3, "Riduzione dei termini dei procedimenti" e 4 "Potere sostitutivo" del citato decreto, contenuto in un documento consegnato;
- l'ANCI e l'UPI hanno espresso avviso favorevole all'intesa;



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, pur riconoscendo la validità del lavoro comune svolto per il raggiungimento di una posizione comune sul provvedimento in corso di esame, ha ritenuto necessario procedere ad un approfondimento sul piano politico soprattutto in merito alla richiesta emendativa formulata dalle Regioni relativa all'articolo 2, comma 2, e, pertanto, ha chiesto il rinvio dell'esame del provvedimento alla successiva seduta utile della Conferenza;

**CONSIDERATO** che l'argomento, iscritto agli ordini del giorno delle sedute di questa Conferenza del 3 e del 24 marzo 2016, del 14 aprile 2016 e del 5 maggio 2016, è stato rinviato al fine di consentire ulteriori approfondimenti in particolare in merito alla richiesta emendativa formulata dalle Regioni, relativa all'articolo 2, comma 2;

**CONSIDERATO** che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno espresso avviso favorevole all'intesa con l'accoglimento delle proposte di modifica a suo tempo presentate (All.A) e, in relazione alla proposta di emendamento all'articolo 2, comma 2, con la previsione della seguente riformulazione: dopo il comma 2 inserire il seguente comma 2-bis: *"entro 60 giorni dalla pubblicazione del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata sono stabiliti i criteri per la selezione dei progetti di cui ai commi 1 e 2 ai fini di quanto previsto dal comma 3"*; al comma 3 dopo le parole "sono individuati", inserire le seguenti: *"sentiti i Presidenti delle Regioni interessate che partecipano ciascuno per la rispettiva competenza alla seduta del Consiglio dei Ministri"*;
- l'ANCI e l'UPI hanno espresso avviso favorevole all'intesa;

**ACQUISITO**, pertanto, nell'odierna seduta di questa Conferenza, l'assenso del Governo, delle Regioni e degli Enti locali;

### SANCISCE L'INTESA

ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, trasmesso, con nota DAGL n. 0001408 del 5 febbraio 2016, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei termini di cui in premessa e dell'allegato documento che costituisce parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Antonio Nardone



Il Presidente  
On. Avv. Enrico Costa

ti p.

ALC-A

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL 03 MAR 2016



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**16/23/CU02/C1**

**INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
RECANTE NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE E L'ACCELERAZIONE DEI  
PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 4 DELLA LEGGE 7  
AGOSTO 2015, N. 124**

*Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata*

**SINTESI DEL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO:**

La bozza di regolamento, attuativo dell'articolo 4 della Legge 124/2015 ("Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi", cosiddetta Legge "Madia"), prevede che per determinati procedimenti amministrativi, riguardanti "rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione" il termine di conclusione possa essere ridotto fino a un massimo del 50% rispetto a quello ordinario.

Più specificamente, per quei procedimenti aventi a oggetto "autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli insediamenti produttivi e l'esercizio delle attività" (ma anche quelli relativi a infrastrutture strategiche o insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale disciplinati alla parte II, titolo III, Capo IV del D.lgs. 163/2006) la bozza rimette a:

- Ciascun ente territoriale l'individuazione, entro il 31/01 di ogni anno, di un elenco di "progetti", già inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici, corredati da specifica analisi di valutazione dell'impatto economico o sociale;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro il successivo 28/02, l'individuazione, anche su richiesta del soggetto proponente, di ulteriori procedimenti la cui realizzazione sia suscettibile di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

Entro il successivo 31/03 viene rimessa a specifico **D.P.C.M.** la concreta individuazione, tra quelli segnalati, considerata la loro "rilevanza economica od occupazionale", dei "progetti" ai quali applicare la riduzione dei termini.



Tale riduzione, consentita in misura non superiore al 50% rispetto ai termini di cui all'articolo 2 della legge 241/1990, può riguardare anche tutti i procedimenti e gli atti propedeutici alla realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza dei servizi (art. 2 e 3).

In caso di infruttuosa decorrenza dell'ordinario termine di conclusione o di quello rideterminato, il Presidente del Consiglio dei Ministri può procedere direttamente alla riduzione del termine sostituendosi agli organi "inerti" o delegare, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, a diverso soggetto il potere sostitutivo, fissando un nuovo termine per la conclusione, di durata non superiore a quello originariamente previsto (art. 4).

*Nel caso in cui l'intervento "coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione, di un comune o di una città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera il Presidente del Consiglio delega, di regola, all'esercizio del potere sostituito il Presidente della regione o il sindaco. (art. 5 comma 1)*

*"Se l'intervento coinvolge competenze delle regioni e degli enti locali, e non vi sia un interesse nazionale, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza Unificata" (art. 5 comma 2).*

Mentre il primo comma dell'articolo 5 riguarda i casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione o di un Comune, il secondo sembrerebbe disciplinare il caso in cui l'intervento coinvolga competenze di più Regioni ed enti locali senza un preminente interesse nazionale.

La disciplina proposta, che ha il chiaro obiettivo di agevolare la realizzazione di interventi che possono produrre positive ricadute sull'economia e sull'occupazione, rischia da un lato, attraverso la contrazione dei termini per la conclusione del procedimento, di rendere impraticabili le valutazioni tecniche necessarie ai fini di una corretta localizzazione delle opere, sia dal punto di vista urbanistico, sia ambientale. Mentre dall'altro con l'attribuzione del potere sostitutivo al Presidente della Regione o al Sindaco di sancire un nuovo strumento di deroga che si aggiunge ai diversi già esistenti, vanificando di fatto il lavoro degli enti territoriali finalizzato a pianificare il proprio territorio puntando ad un governo sostenibile del territorio. Pur tuttavia, nella attuale formulazione la previsione della possibilità di ridurre i termini prevista dall'articolo 3, depotenzia l'intento di accelerazione che il legislatore si è prefissato vanificando così l'obiettivo di semplificazione. Infine, si rende opportuno la formulazione di una norma specifica di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

Da una prima lettura dell'articolato si ravvisa la presenza di alcuni aspetti problematici relativi alla natura dell'istituto del potere sostitutivo disciplinato dalla bozza di regolamento agli articoli 4 e 5.

Le due situazioni prospettate dall'articolo 5 ai commi 1 e 2 non sono di immediata comprensione.



Quanto al "discrimen" tra gli stessi non appare netto dal momento che un intervento potrebbe facilmente rientrare in entrambe le ipotesi; inoltre non si comprende il motivo di ricorrere, nel caso di un intervento in cui sia coinvolta una competenza regionale, a un'intesa in sede di Conferenza Unificata per la definizione delle modalità del potere sostitutivo, tranne che non si tratti dell'ipotesi di più regioni ed enti locali coinvolti secondo comma art. 5).

In particolare, con riferimento all'articolo 5 la norma descrive la situazione in cui non sussiste il preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera; in tal caso, dunque, si ritiene che l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 4 non può che appartenere al Presidente della Regione che, se sono interessati anche gli enti locali, lo esercita attraverso il raccordo con le sedi di concertazione.

Al riguardo, si rammenta che allo stato attuale, l'articolo 120, II comma della Costituzione circoscrive a casi ben specifici (*mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, la tutela e l'unità giuridica o economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*) e con procedure rispettose dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni, città metropolitane, province e comuni.

Pertanto, il potere sostitutivo di cui alla bozza di regolamento non sembra trovare una copertura costituzionale dal momento che non pare attivabile per far fronte a una violazione di una normativa comunitaria, a un pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica o per la salvaguardia dei cosiddetti "L.e.p." mentre risulta quantomeno forzata una sua giustificazione per ragioni legate all'unità giuridica o economica.

## PROPOSTA

Al fine, quindi, di superare le criticità si propone di inserire l'istituto dell'Intesa con il Presidente della Regione, già disciplinato nella Legge 443/2001 (cd. Legge Obiettivo), all'articolo 2 commi 2 e 3 dello schema di D.P.R. in esame.

Le disposizioni potrebbero essere completate con il seguente periodo:

dopo le parole "Consiglio dei Ministri" inserire le seguenti " *previa intesa generale quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento di cui alla lettera e) comma 1 articolo 4 della Legge 124/2015*"

All'art. 6, l'individuazione, per ciascun intervento, del personale di cui si può avvalere il titolare del potere sostitutivo, costituisce una lesione dell'autonomia organizzativa delle Regioni ed Enti Locali. Peraltro, si evidenzia la necessità di eliminare l'ultimo periodo del comma 3 relativa alla mancata riduzione del carico di lavoro nell'ipotesi in cui il dipendente sia assegnato a collaborare con il delegato.



Si rende necessario inserire, inoltre, un articolo aggiuntivo, che disciplini l'applicazione del provvedimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome per le loro particolari competenze costituzionali:

**"Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto, ferme restando le competenze previste dai rispettivi statuti speciali e relative norme di attuazione".**

Roma, 3 marzo 2016





**Consiglio di Stato**  
Segretariato Generale

N. 328/2016

Roma, addì 15 APR 2016

Risposta a nota del  
N. \_\_\_\_\_ Div. \_\_\_\_\_

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero  
432/2016, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di  
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

**NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE  
E L'ACCELERAZIONE DEI  
PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI  
ART. 4 LEGGE 124/2015**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.  
205.

Allegati N. \_\_\_\_\_

**MINISTERO DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA - UFFICIO LEGISLATIVO**  
(.....)

Segretario Generale

*Antonello*

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

828/2016 15 APR. 2016  
Numero   /   e data   /  /  



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 22 marzo 2016

**NUMERO AFFARE: 00432/2016**

**OGGETTO:**

Dipartimento per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

### LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione n. 111/16/UL/P del 25 febbraio 2016, con la quale il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione - ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 25 del 1° marzo 2016, che ha istituito una Commissione speciale per l'esame dello schema e l'espressione del parere;

Considerato che nell'adunanza del 22 marzo 2016, presenti anche i Presidenti aggiunti Rosanna De Nictolis e Luigi Carbone, la Commissione Speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori Roberto Giovagnoli, Giancarlo Luttazi;

#### PREMESSO

Lo schema di regolamento in esame reca "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

L'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha autorizzato il Governo a dettare norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

Lo schema consta di sette articoli che, per comodità espositiva, si illustreranno in sede di osservazioni.

#### CONSIDERATO

1. Lo schema di regolamento in esame attua uno degli strumenti di riforma amministrativa contenuti nella legge 7 agosto 2015, n. 124. L'obiettivo è quello di semplificare e accelerare la realizzazione di interventi rilevanti per il sistema Paese secondo un meccanismo (di cd. *fast track procedure*) il quale:

- individui, con cadenza annuale, i procedimenti amministrativi per i quali vi sia l'interesse pubblico ad una accelerazione dell'iter (nell'ambito di categorie procedimentali definite *ex ante*);
- riduca, se del caso, i termini per la loro realizzazione fino alla metà;
- ricorra, ove necessario, a poteri di sostituzione delle amministrazioni inadempienti.

La disciplina della *fast track procedure* qui in esame assume particolare importanza anche al fuori dalla dimensione giuridica e amministrativa, poiché con essa si prende atto della rilevanza del 'fattore-tempo', soprattutto per gli interventi più rilevanti del sistema Paese.

Tale fattore assume un ruolo centrale nel diritto amministrativo moderno, e si connette a principi fondamentali di rango costituzionale (quali l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., che vanno declinati "in concreto" con una efficace scadenza temporale), ma anche sovranazionale (cfr. in particolare l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce al cittadino un diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate dall'amministrazione pubblica, oltre che con imparzialità ed equità, anche "entro un termine ragionevole").

Inoltre, il 'fattore-tempo' assume un "valore ordinamentale fondamentale" (cfr. già il parere dell'Adunanza Generale di questo Consiglio di Stato n. 141 del 1991) quale componente determinante per la vita e l'attività dei cittadini e delle imprese, per i quali l'incertezza o la lunghezza dei tempi amministrativi può costituire un costo che incide sulla libertà di iniziativa privata ex art. 41 Cost.

Assume pertanto rilievo decisivo la 'dimensione economica' del diritto amministrativo e, quindi, anche dell'intervento oggetto del presente parere; dimensione di cui questo Consiglio di Stato deve essere consapevole nell'esercizio delle proprie funzioni.

I rilievi del presente parere saranno, dunque, effettuati anche tenendo conto di tale dimensione fondamentale, privilegiando gli aspetti di "funzionalità pratica" di un meccanismo procedimentale di cui non può non condividersi l'utilità.

1.1 Lo schema in oggetto costituisce un elemento importante del disegno di ampia e organica riforma delle amministrazioni pubbliche; nel cui ambito questo Consiglio di Stato ha già reso parere su vari schemi di atti normativi, tra i quali:

- lo schema di decreto legislativo in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, ai sensi dell'art. 7 della legge-delega (parere 24 febbraio 2016, n. 515);

- lo schema di decreto legislativo sulla segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.), ai sensi dell'art. 5 della legge-delega (parere 30 marzo 2016, n. 839);

- lo schema di decreto legislativo di riordino della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 2 della legge-delega (parere 7 aprile 2016, n. 890);

- lo schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale, ai sensi dell'art. 1 della legge-delega; (parere del 23 marzo 2016, n. 785)

- lo schema di decreto legislativo sulla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti (parere 5 aprile 2016, n. 864).

L'intervento in oggetto introduce un terzo strumento di semplificazione per il rilancio delle attività private, accanto a quelli già esaminati sulla SCIA e sulla conferenza di servizi. Pertanto, le più approfondite considerazioni effettuate in quelle sedi devono ritenersi integralmente riprodotte dal parere in oggetto, soprattutto in relazione a:

- la rilevanza cruciale di una solida fase di implementazione della riforma, anche dopo l'approvazione dei decreti attuativi;

- l'importanza, in particolare, della creazione di una *task force* per l'attuazione "in concreto", che curi anche (*reclius*, soprattutto) gli

strumenti non normativi di intervento quali: la formazione, la comunicazione istituzionale, l'informatizzazione dei procedimenti, etc.;

- l'importanza di una 'manutenzione' della riforma attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole, nonché con la definizione, se del caso, di interventi correttivi, o di quesiti per l'attuazione delle nuove normative da porre al Consiglio di Stato.

1.2. L'accelerazione/semplificazione dell'azione amministrativa è stata spesso oggetto di interventi settoriali da parte di fonti primarie o di regolamenti 'autorizzati', come quello in esame, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400. Senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano, ad esempio:

- il regolamento sulla disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale emanato con d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383;

- la Legge 21 dicembre 2001, n. 443, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive;

- i meccanismi procedurali *extra ordinem* in materia di protezione civile; v. ad esempio, fra le tante, l'abbreviazione di termini prevista nell'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 30 maggio 2015, n. 257;

- l'art. 33, comma 6, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, che, in relazione agli interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale ha previsto, "in via straordinaria", il dimezzamento di tutti i termini, eccetto quelli processuali, previsti per

l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica dal d.lgs. n. 163 del 2006.

1.3 Ciò che caratterizza il regolamento in esame e lo differenzia dalle iniziative precedenti è:

- a) la sua portata generale *ex ante*, riguardando esso tutti i procedimenti relativi *"a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali"*;
- b) la sua flessibilità *ex post*, dovendo trovare applicazione solo nei confronti degli specifici procedimenti, rientranti nelle tipologie elencate *ex ante*, per i quali si ravvisi in concreto un interesse pubblico alla loro accelerazione;
- c) la posizione centrale attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri nelle determinazioni acceleratorie, ivi compreso il potere sostitutivo in caso di inerzia degli organi ordinariamente preposti ai procedimenti.

1.4 La scelta di affidare all'Autorità politica di vertice la sostituzione dell'Amministrazione inadempiente potrebbe, in astratto, destare perplessità, ove ci si ponga solo in un'ottica storico-sistemica.

Tuttavia, in un'ottica di riforma e di rilancio quale quella che indubbiamente ispira la legge n. 124 del 2015, l'opzione, oltre che conforme agli scopi innovatori perseguiti, è in linea con l'assetto costituzionale delle competenze.

Sebbene con il presente regolamento si preveda un ruolo di tipo amministrativo-gestionale in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, indubbiamente di profilo inferiore rispetto alle competenze di indirizzo politico e di alta amministrazione disegnate nell'art. 5 della legge n. 400 del 1988, ciò non appare in contrasto con le sue competenze istituzionali quali si desumono dal disegno costituzionale.

Invero, l'art. 95 della Costituzione attribuisce a quest'organo di vertice anche la funzione di mantenere l'unità di indirizzo amministrativo, anche promuovendo e coordinando l'azione dei Ministri: il potere sostitutivo appare in tale prospettiva uno strumento di promozione e coordinamento, coerente con quello previsto per l'altro meccanismo di semplificazione dei procedimenti complessi: la conferenza di servizi (già richiamata *retro*).

La scelta ordinamentale in esame, ha altresì, e comunque, lo scopo di perseguire il fine, pure di rango costituzionale, del buon andamento dell'Amministrazione e, come si è visto *retro*, al punto 1, di rilanciare un valore ordinamentale fondamentale in relazione a interventi rilevanti per il sistema Paese.

1.5 Questa Commissione speciale rileva, tuttavia, che per garantire la riuscita del disegno acceleratorio perseguito è necessario che:

- il relativo meccanismo, sia in grado di funzionare fluidamente (proprio in omaggio a quel fondamentale 'fattore-tempo' prima richiamato);
- si rispettino, al tempo stesso, le garanzie procedurali previste dall'ordinamento, l'autonomia degli enti territoriali e le competenze dei singoli Ministri;
- siano previsti strumenti di monitoraggio e verifica.

Si rinvia all'esame dei singoli articoli per l'indicazione delle misure volte a assicurare 'in concreto' tutte le predette caratteristiche.

1.5.1 Già in questa sede occorre comunque osservare che nel presente schema manca una disciplina specifica del monitoraggio *ex post*, pur costituendo esso uno strumento cruciale per il successo o per il fallimento di una riforma (si rinvia per maggior dettaglio al citato parere del 24 febbraio 2016, n. 515).

La scheda di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), allegata correttamente allo schema (e peraltro alquanto dubitativa sulla effettiva "fattibilità" dello schema, come si vedrà *infra*, ai punti 3.2 e 4.2), elenca gli indicatori necessari per una seria Verifica di impatto regolamentare (VIR) alla Sezione 1, lettera C), ma appare eccessivamente generica sulle modalità concrete di monitoraggio e controllo in relazione ai suddetti indicatori alla Sezione 7, lettere C), D) ed E).

1.5.2 Una maggiore precisione appare opportuna anche in relazione ai soggetti responsabili della verifica del positivo impatto della riforma (e della eventuale individuazione di correttivi per un suo fisiologico *fine-tuning*). Sin dal parere sul cd. "decreto trasparenza", come si è detto, il Consiglio di Stato ha raccomandato l'attivazione di una cabina di regia (o di una apposita, più flessibile, *task force*) per l'attuazione della legge n. 124.

In questo caso, la *task force* (o comunque il Dipartimento della funzione pubblica, indicato come "soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento regolatorio" dalla Sezione 7, lettera A).) dovrebbe ricordarsi con una molteplicità di altri soggetti, tra cui:

- Presidenza del Consiglio, Ministeri, Regioni e Comuni (indicati alquanto genericamente come "soggetti attivi nell'attuazione dell'intervento regolatorio", senza neppure distinguere il ruolo certamente diverso attribuito alla Presidenza nel caso di specie: Sezione 7, lettera B));
- il CIPE e altre, non precisate, strutture della stessa Presidenza del Consiglio come soggetti cui spetta "il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio": Sezione 7, lettera C);
- la Conferenza unificata, non menzionata dalla scheda AIR ma certamente coinvolta a pieno titolo, come si vedrà *infra*, quale sede

istituzionale di interlocuzione istituzionale e di componimento delle questioni comuni a Stato e Autonomie territoriali.

1.5.3 Questa Commissione speciale ritiene, allora, che occorra dedicare al monitoraggio un articolo *ad hoc*, valorizzando e meglio precisando gli elementi presenti nella scheda AIR e, se del caso, individuando una sede competente tra gli organismi già esistenti (essa potrebbe essere, nella più accentuata valorizzazione delle autonomie territoriali, la Conferenza Stato-Regioni, o la Conferenza Unificata), mentre l'istruttoria iniziale potrebbe essere compiuta dalla stessa struttura cui demandare l'esame e la valutazione degli interventi, che va anch'essa meglio individuata e, soprattutto, resa effettivamente funzionante (v. *infra*, i commenti all'art. 2, al punto 3.1, e all'art. 6, al punto 7).

Sarebbe opportuno stabilire anche modalità e tempi del monitoraggio, e considerare infine la eventuale previsione di una relazione annuale al Parlamento.

1.6 Si osserva inoltre che nel regolamento, ancorché emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, non risulta utilizzato il potere di delegificazione, in virtù del quale, in sede di individuazione specifica dei procedimenti ai sensi dell'art. 4, lett. a), della legge n. 124, sarebbe possibile individuare procedimenti e altri meccanismi legislativi ormai non più funzionanti, o inefficienti, da abrogare, con effetti di semplificazione e chiarezza dell'ordinamento.

Si suggerisce al Governo di considerare l'opportunità di esercitare, in tutte le sue potenzialità, il suddetto potere di delegificazione.

1.7 Con riferimento ai singoli articoli dello schema, si rileva quanto segue.

2. L'articolo 1 individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento:

2.1 Il regolamento reca norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti, relativi ad *"autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità"*, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio (ivi espressamente compresi – ai sensi del comma 3 – 1. procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale) o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

2.2 In termini generali, si osserva che l'elencazione contenuta nel comma 2 (*"autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità"*) è operata per categorie procedurali generali e non individua *nominaim* i singoli procedimenti ascrivibili a ciascuna categoria.

Sotto tale profilo si deve rilevare, in analogia con quanto fatto in sede di parere sul regolamento relativo alla SCIA (cfr. il citato parere n. 839 del 2016), che resta in parte inattuata la volontà del legislatore che ha disposto l'intervento regolamentare, e, in particolare, il principio contenuto nell'art. 4, lett. a) della legge n. 124 del 2015 (*"individuazione*

*dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali").*

Una puntuale elencazione delle fattispecie è elemento importante della riforma: essa potrà comunque essere disposta in un secondo tempo, con una successiva tabella ricognitiva che integri il regolamento. Una simile integrazione successiva non appare in contrasto con la tempistica indicata nella fonte primaria, atteso che il termine ivi previsto per l'emanazione del regolamento (180 giorni) ha carattere ordinatorio e non perentorio, a differenza di quanto accade nel meccanismo della delega.

2.3 Quali rilievi di dettaglio sull'art. 1, si osserva che nel comma 2, ultima parte, la locuzione "*l'esercizio delle attività*" andrebbe sostituita con "*l'avvio delle attività*", che appare più conforme alla indicazione letterale della fonte primaria. Invero, il testo dell'art. 4, lett. a), della legge n. 124 del 2015 si riferisce alla individuazione dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o "*all'avvio di attività imprenditoriali*". Appare chiara la ratio della legge, che evidenzia un interesse all'accelerazione dei procedimenti, coinvolgendo anche il vertice del Governo, quando si tratta di dare avvio ad una nuova attività imprenditoriale.

Si ritiene infine opportuno che nel medesimo comma 2 sia iscritto un espresso riferimento ai procedimenti amministrativi previsti dal "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione" il cui decreto legislativo, attuativo della delega contenuta nella legge 28 gennaio 2016, n. 11, è di imminente emanazione.

3. L'articolo 2 è dedicato alla individuazione degli interventi e alla relativa scansione procedimentale nell'arco temporale ivi previsto (in attuazione del criterio di cui all'art. 4, comma 1, lett. b), legge n. 124).

3.1 Come affermato *retro*, al punto 1.5, il successo di questa riforma dipenderà, ancor più che dal dato normativo in sé, dalla sua capacità ad essere attuata 'in concreto' dalle strutture amministrative di supporto e dalle loro metodologie di lavoro; capacità che dovrà essere verificata *in progress*, anche con correzioni di tiro, attraverso la suggerita opera di monitoraggio.

3.1.1 Per assicurare questa fattibilità in concreto appare, in primo luogo, necessario che le incombenze relative alla individuazione degli interventi 'da accelerare' e alla – forse ancora più delicata – riduzione dei termini (di cui al successivo art. 3: cfr. *infra*, il punto 4.2 del presente parere) siano effettuate da un'adeguata struttura con fini istruttori, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che dovrebbe essere meglio individuata (nel presente regolamento, o anche con atto successivo) e, soprattutto, resa effettivamente funzionante con professionalità capaci, ancorché reperite nell'ambito del personale già in servizio (cfr. *infra*, il commento all'art. 6, al punto 7 del presente parere).

3.1.2 Oltre alla più precisa individuazione del soggetto, è importante anche definire un meccanismo ordinato di istruttoria. Ad esempio, sarebbe opportuno prevedere già nello schema in esame una disposizione *ad hoc*, che prescriva che la struttura valuti gli interventi tramite apposite schede tecniche. Sarebbe inoltre opportuna la definizione di un modello di scheda tecnica, a fini di semplificazione del lavoro di esame e di istruttoria per l'esercizio del potere di scelta

dei procedimenti da sottoporre ad accelerazione secondo parametri oggettivi e uniformi.

3.1.3 Nell'individuazione degli interventi, i soggetti proponenti di cui all'art. 2, commi 1 e 2, dovrebbero farsi carico sin da subito anche di una adeguata motivazione sulla sostenibilità (da parte degli uffici e dei privati) dell'abbreviazione dei termini, posto che sulla questione potrebbero delinearsi criticità, così come indicato anche dalla scheda AIR, Sezione 5 (cfr. *infra*, il già citato punto 4.2).

I commi 1 e 2 andrebbero adeguati alle suddette osservazioni.

3.2 Al comma 1 è previsto che entro il 31 gennaio ciascun ente territoriale può individuare un elenco di progetti, rispettivamente corredati da specifica analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale, riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, e chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri che al relativo procedimento siano applicate le disposizioni acceleratorie di cui ai successivi articoli 3 (sulla riduzione dei termini procedurali) e 4 (sul potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri) del regolamento.

Tali progetti devono essere già inseriti nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "*o in altri atti di programmazione*"; ed essere corredati, ove disponibile, del Codice unico di progetto degli investimenti pubblici di cui all'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Si osserva che la generica locuzione "*altri atti di programmazione*" potrebbe ingenerare dubbi e contenzioso, e si invita pertanto l'autorità richiedente a valutare l'inserimento di specificazioni.

Altresì, si condivide il rilievo del Ministero dell'economia e delle finanze, citato in premessa, circa l'opportunità di inserire la previsione che la richiesta analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale sia predisposta secondo i principi delle linee guida, ove applicabili, previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 agosto 2012 (*"Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche"*), allegato 1 (*"Modello di riferimento per la redazione da parte dei ministeri delle linee guida"*), paragrafi 1 (*"Valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture o servizi di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 228/2011"*), 2 (*"Valutazione ex ante delle singole opere, di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 228/2011"*) e 3 (*"Criteri e procedure per la selezione delle opere di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 228/2011"*).

3.3 Il comma 2 prevede che entro il successivo 28 febbraio la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche su segnalazione del soggetto proponente, può individuare progetti non inseriti nell'elenco di cui al precedente comma o in altro atto di programmazione, la cui realizzazione sia suscettibile di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

Questa capacità deve essere dimostrata dalla documentazione indicata nel precedente comma.

3.4 Il comma 3 prevede che entro il 31 marzo un motivato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, individua tra gli interventi segnalati ai sensi dei due precedenti commi i singoli progetti cui applicare - anche in ragione della rilevanza economica o occupazionale, valutata anche tenendo conto dell'analisi di valutazione dell'impatto economico e

sociale = le disposizioni acceleratorie di cui agli articoli 3 e 4; e che il decreto deve essere specificamente motivato con riferimento ai singoli progetti individuati.

3.5 Il quarto ed ultimo comma dell'art. 2 prevede che i decreti di cui al comma 3 possono disporre l'applicazione delle disposizioni acceleratorie dei successivi articoli 3 (sulla riduzione dei termini) e 4 (sul potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri) sia nei confronti degli interi procedimenti e atti oggetto del beneficio sia con riferimento a singoli procedimenti e atti a tali fini preordinati.

La previsione è ribadita, con minori indicazioni, nel successivo art. 3, sicché in quest'ultimo appare superflua (v. *infra*).

Anche con riferimento all'art. 2, comma 4, si ribadisce il rilievo, già fatto per l'art. 1, che appare più adeguato, sotto un profilo giuridico-lessicale, fare riferimento a "l'avvio delle attività", piuttosto che all'"esercizio".

3.6 Sul piano formale, in sede di stesura finale dell'articolato, il riferimento all'art. 128, d.lgs. n. 163 del 2006 andrà sostituito con il corrispondente articolo del nuovo codice dei contratti pubblici in corso di approvazione (nel testo approvato in via preliminare dal Governo: art. 21).

4. L'articolo 3, in attuazione del principio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lett. c), legge n. 124, prevede che con i decreti di cui al comma 2 possono essere ridotti, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività.

4.1 Tale previsione normativa non appare perfettamente coordinata, nella parte in cui fa riferimento ai procedimenti oggetto della possibile riduzione dei termini, con quella di cui al precedente art. 2.

L'art. 2, infatti, menziona i procedimenti relativi a progetti riguardanti *"rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre effetti positivi sull'economia o sull'occupazione"*.

Dal confronto fra le due disposizioni normative si riscontra una difformità testuale sotto i seguenti profili.

In primo luogo, l'art. 2 si riferisce alle *"opere"* (al plurale) *"di rilevante impatto per il territorio"*, mentre l'art. 3 fa generico riferimento ai *"procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera"* (al singolare).

In secondo luogo, l'art. 2 menziona, sempre al plurale, gli *"insediamenti produttivi"*, mentre l'art. 3, utilizzando ancora il singolare, contempla solo lo *"stabilimento dell'impianto produttivo"*.

In terzo luogo, l'art. 2, fa riferimento ai procedimenti riguardanti *"l'avvio di attività imprenditoriali"* (che è, del resto, la medesima espressione utilizzata nella legge che demanda all'emanazione del regolamento, all'art. 4 della legge n. 124 del 2015). L'art. 3, al contrario, testualmente si occupa dei procedimenti necessari *"per l'esercizio dell'attività"*.

Al fine di superare le riscontrate difformità testuali, e di eliminare anche la segnalata discrasia con la legge (che, come si è accennato, menziona testualmente i procedimenti relativi all'avvio di attività imprenditoriali), si suggerisce di adeguare la formulazione dell'art. 3 a quella utilizzata nell'art. 2. Sarebbe, quindi, preferibile il plurale per

indicare le "opere" e gli "insediamenti produttivi" e sostituire "l'esercizio dell'attività" con "l'avvio dell'attività imprenditoriale".

4.2 L'art. 3 impone alcune considerazioni anche nella parte in cui prevede la possibilità di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti fino alla misura del 50 per cento rispetto a quelli previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 (cfr. già *infra*, il punto 3.1.3).

Sotto tale profilo, è opportuno che tale riduzione venga graduata tenendo in considerazione la concreta 'sostenibilità' della riduzione dei termini per gli interessi pubblici coinvolti, per gli uffici amministrativi incaricati del procedimento e per i privati interessati.

Infatti, come testualmente segnalato anche dalla scheda di AIR di accompagnamento allo schema in esame (Sezione 5, lett. A), la prevista riduzione dei termini può essere fonte di inconvenienti sotto i seguenti profili:

- i tempi procedurali ridotti si applicano anche alle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici 'sensibili' (ambiente, paesaggio, territorio, patrimonio storico-artistico, tutela della salute, pubblica incolumità);
- la riduzione dei termini determina un prevedibile aumento dei carichi di lavoro degli uffici amministrativi esistenti;
- la riduzione dei termini determina tempi ridotti anche per gli imprenditori coinvolti, chiamati ad eseguire tutti gli adempimenti istruttori in un minore lasso di tempo.

Tali aspetti meritano di essere considerati in sede di esercizio del potere di riduzione dei termini di conclusione del procedimento per stabilire, in concreto, una misura 'sostenibile' (e realizzabile in concreto) della riduzione entro il limite massimo previsto del 50 per cento rispetto ai termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990.

Per valorizzare il profilo legato alla sostenibilità dei nuovi termini, si potrebbe utilizzare una formula analoga a quella che compare proprio nell'art. 2, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che disciplina (in maniera quasi simmetrica rispetto alla previsione in esame) la possibilità di fissare termini di conclusione del procedimento in misura maggiore rispetto a quello di novanta giorni (individuato dal comma 3 dello stesso art. 2 della legge n. 241 del 1990 come limite massimo alla durata del procedimento amministrativo).

L'art. 2, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nel prevedere questo eccezionale allungamento dei termini, contiene un riferimento specifico alla *"sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento"*.

4.3. Alla luce delle osservazioni che precedono, l'art. 3 del regolamento potrebbe essere riformulato nei seguenti termini:

*"1. Con i decreti di cui all'articolo 2 possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli insediamenti produttivi, l'avvio delle attività. Tale riduzione è consentita, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi. Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione opera con riferimento al periodo residuo."*

5. L'articolo 4 dello schema, in attuazione del principio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lett. d), legge n. 124, disciplina l'esercizio del potere sostitutivo spettante al Presidente del Consiglio dei ministri in caso di inutile decorso del termine di conclusione del procedimento, sia esso quello di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 o quello eventualmente rideterminato ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento.

In caso di inutile decorso del termine, il Presidente del Consiglio dei ministri può sostituirsi direttamente (adottando i relativi atti), oppure può, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, delegare il potere sostitutivo a un diverso soggetto.

5.1 Il potere sostitutivo in esame presenta elementi di significativa novità rispetto a quello già previsto, in via generale, dall'art. 2, comma 9-ter, della legge n. 241 del 1990.

Le peculiarità di tale potere sostitutivo sono le seguenti:

- è un potere sostitutivo a esercizio d'ufficio, mentre quello di cui all'art. 2, comma 9-ter, della legge n. 241 viene esercitato ad istanza di parte;
- è attribuito ad un soggetto diverso (il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato) rispetto all'Amministrazione ritardataria e non ad un diverso organo della stessa Amministrazione;
- riguarda solo alcuni procedimenti (quelli individuati ai sensi dell'art. 2 del presente regolamento) e non tutti i procedimenti ad istanza di parte.

5.2 Il differente ambito di operatività dei due poteri sostitutivi consente di ritenere che essi possano coesistere come rimedi attivabili (rispettivamente a istanza di parte o d'ufficio) di fronte all'inerzia o al ritardo dell'Amministrazione procedente.

È, tuttavia, opportuno, specie in considerazione del fatto che il regolamento in esame ha natura di regolamento di delegificazione adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (e può, quindi, determinare l'abrogazione delle norme vigenti con esso incompatibili, anche di rango primario), che tale coesistenza venga resa esplicita attraverso l'inserimento di una specifica previsione di ricordo.

Tale previsione servirebbe anche a chiarire il rapporto tra l'eventuale riduzione dei termini disposta in base al regolamento in esame e il potere sostitutivo previsto in via generale dal già citato art. 2, comma 9-ter, della legge n. 241 del 1990.

Ai sensi dell'art. 2, comma 9-ter, della legge n. 241 del 1990, infatti, il potere sostitutivo può essere sollecitato dal privato *"decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento"*.

Appare ragionevole ritenere che, nel caso in cui il termine per la conclusione del procedimento venga ridotto ai sensi del presente regolamento, la scadenza del nuovo termine consenta, comunque, al privato di ricorrere anche allo strumento acceleratorio previsto in via generale dall'art. 2, comma 9-ter, della legge n. 241 del 1990.

5.3. Analoghe forme di coordinamento possono riguardare anche gli altri meccanismi di semplificazione previsti dalla vigente normativa, anch'essi caratterizzati dalla previsione di poteri sostitutivi in capo al Presidente del Consiglio dei ministri.

Si richiama, innanzitutto, la disciplina generale della conferenza di servizi, che pure prevede, in caso di dissenso di un'Amministrazione preposta alla tutela di interessi pubblici sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, tutela della salute e della pubblica incolumità) la deliberazione sostitutiva del

Consiglio dei ministri (art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241 del 1990): tale meccanismo è anch'esso in corso di profonda riforma, ma anche nell'introducendo modello di opposizione delle amministrazioni dissenzienti il destinatario/decisore finale resta comunque il Presidente del Consiglio, tramite una delibera del Consiglio dei ministri.

Analogamente meritano di essere richiamati i poteri sostitutivi sempre attribuiti al Consiglio dei ministri nell'ambito della procedura di VIA dall'art. 26, comma 2, decreto legislativo 3 aprile 2006, n 152 (*Codice dell'ambiente*).

Anche con riferimento a questi meccanismi sostitutivi non si ravvisano profili di incompatibilità rispetto alla disciplina introdotta dallo schema in oggetto. La loro coesistenza, tuttavia, se effettivamente è questa la scelta che il Governo ha inteso compiere, andrebbe meglio chiarita dall'articolo in esame.

5.4. Si suggerisce, pertanto, l'inserimento di una disposizione di chiusura così formulata: *"Il potere sostitutivo previsto dal presente articolo non esclude l'operatività dei poteri sostitutivi già previsti dalla legislazione vigente e si aggiunge ad essi"*.

5.5 Al di là dell'opportunità di un raccordo con le altre discipline di semplificazione, la disposizione in esame presenta alcuni aspetti di criticità per superare i quali appaiono necessarie modifiche del testo normativo.

In primo luogo, deve evidenziarsi che l'art. 4, comma 1, prevede che il potere sostitutivo possa essere esercitato direttamente, senza previa deliberazione del Consiglio dei ministri, dal Presidente del Consiglio, al quale è immediatamente attribuito il potere di adottare gli atti di competenza dell'Amministrazione ritardataria.

La previa deliberazione del Consiglio dei ministri è prevista solo dal comma 2 per l'eventualità che il Presidente del Consiglio ritenga di delegare ad un diverso soggetto l'esercizio del potere sostitutivo.

Sotto tale profilo, deve evidenziarsi che la previsione regolamentare non è conforme a quanto prevede sul punto la legge n. 124: l'art. 4, comma 1, lett. d), infatti, testualmente prevede *"l'attribuzione, previa delibera del Consiglio dei ministri, di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio dei ministri o a un suo delegato"*.

La norma primaria, quindi, condiziona l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del suo delegato alla previa adozione di una delibera del Consiglio dei ministri, escludendo la possibilità per il Presidente del Consiglio di un intervento sostitutivo diretto, non previamente autorizzato o deliberato in sede collegiale.

Si suggerisce, pertanto, di modificare la disposizione regolamentare in esame, inserendo la previsione in base alla quale il Presidente del Consiglio esercita il potere sostitutivo previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

5.6 Secondo il meccanismo disegnato dall'articolato, il potere di sostituzione può essere esercitato senza che l'amministrazione sostituita ne sia a conoscenza, né tantomeno sia stata messa in grado di spiegare le ragioni del ritardo. Potrebbe persino, in ipotesi, verificarsi che, nel momento in cui si è deciso di esercitare il potere sostitutivo ma non è stato ancora materialmente emanato un provvedimento finale, l'amministrazione sostituenda, ignara di tutto, prosegua la sua attività e magari provveda anche autonomamente (anche se in ritardo).

È, pertanto, opportuno prevedere un sistema di meccanismi di diffida preventiva e/o di comunicazione successiva, che abbiano una funzione di garanzia procedimentale sia nei confronti dei soggetti sostituiti, sia nei confronti dello stesso Presidente del Consiglio, introducendo se del caso un effetto di avocazione dell'amministrazione sostituita al momento dell'avvio del procedimento di sostituzione (senza attendere l'emanazione dell'atto finale), evitando così duplicazioni o sovrapposizioni nell'esercizio delle competenze amministrative.

5.7 Solleva qualche perplessità anche la disciplina della delega del potere sostitutivo ad un "diverso soggetto", ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame.

Su tale punto, appare opportuno integrare la previsione regolamentare, introducendo criteri normativi per la scelta del Presidente del Consiglio, nonché l'indicazione di requisiti di esperienza, competenza o professionalità del soggetto delegato, ovviamente da adeguare in relazione alle singole attività oggetto di sostituzione.

5.8 In relazione al comma 3 dell'articolo 4, si rinvia a quanto si dirà *infra*, al punto 7, a proposito del supporto tecnico amministrativo di cui all'art. 6 dello schema.

5.9 Alla luce delle considerazioni che precedono, si suggerisce di riformulare l'art. 4 del regolamento nei seguenti termini:

*"1. Per gli interventi e i procedimenti individuati con i decreti di cui all'articolo 2, in caso di inutile decorso del termine di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o di quello eventualmente rideterminato ai sensi dell'articolo 3, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può adottare i relativi atti.*

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può delegare il potere sostitutivo di cui al comma 1 a un soggetto diverso, dotato di comprovata competenza ed esperienza in relazione all'attività oggetto di sostituzione, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento, comunque di durata non superiore a quello originariamente previsto.

3. I poteri sostitutivi di cui ai commi precedenti vengono esercitati previa diffida all'organo competente ad adempiere entro il termine perentorio di dieci giorni, decorso il quale il potere di provvedere è definitivamente trasferito al Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio dei ministri assicura la tempestiva comunicazione dell'avvenuto esercizio del potere sostitutivo all'organo competente.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato si avvalgono, per l'esercizio del potere sostitutivo, di personale individuato ai sensi dell'articolo 6, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio dei ministri. — cfr. infra, sub art. 6j

5. Il potere sostitutivo previsto dal presente articolo non esclude l'operatività degli altri poteri sostitutivi già previsti dalla legislazione vigente e si aggiunge ad essi."

6. L'articolo 5, in attuazione del criterio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lett. e), legge delega, disciplina le ipotesi in cui l'intervento da accelerare, pur coinvolgendo interessi di Regioni o enti locali, non è, però, oggetto di "un preminente interesse nazionale".

I due commi dell'articolo prevedono altrettante fattispecie.

Il comma 1 — che si incentra sull'elemento del "territorio", regionale o locale — prevede "i casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera". In questo caso il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della Regione o il Sindaco.

Il comma 2 – che si incentra sull'elemento delle "competenze", regionali o locali – stabilisce che, fuori dei casi di cui al comma 1, "quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni o degli enti locali e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera", le modalità di esercizio del potere sostitutivo siano determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

6.1 L'art. 5 presenta alcune criticità, in quanto tocca il delicato tema dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, interferendo anche con la relativa disciplina costituzionale.

Il comma 1 sembra far riferimento (come si desume proprio dal raffronto con il comma 2) all'ipotesi in cui l'intervento, pur coinvolgendo esclusivamente o prevalentemente il "territorio" di una Regione, di un Comune o di una Città metropolitana, non coinvolga, comunque, le competenze regionali o locali.

In questo caso, trattandosi di potere sostitutivo nei confronti di un'Amministrazione statale, la previsione di una "ordinaria" delega al Presidente della Regione o al Sindaco non crea perplessità sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali a tutela delle autonomie territoriali.

Più problematica è la previsione del comma 2.

In questo caso, l'intervento coinvolge le "competenze" delle Regioni e degli enti locali nei confronti dei quali si esercita il potere sostitutivo.

In linea con il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali che, come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, preclude un'automatica assunzione unilaterale del provvedimento da parte dello Stato, con conseguente sacrificio delle competenze regionali o locali, la disposizione demanda la determinazione delle

*“modalità di esercizio del potere sostitutivo”* a una previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il comma 2, tuttavia, contempla espressamente soltanto l'ipotesi in cui *“non sussista preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera”*, nulla prescrivendo nel caso in cui tale interesse invece sussista.

Secondo il dettato dello schema regolamentare, tale ultima ipotesi non richiede la previa intesa: l'esistenza di un preminente interesse nazionale sembrerebbe, quindi, giustificare un intervento sostitutivo diretto da parte dello Stato anche nei confronti di Regioni ed enti territoriali.

6.2. Sotto tale profilo, la previsione regolamentare, nella parte in cui consente l'intervento sostitutivo dello Stato, in materie rientranti nelle competenze regionali, a prescindere dall'acquisizione dell'intesa, non appare in linea con i principi enunciati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 1° ottobre 2003, n. 303 (e da ultimo ribaditi nella sentenza 11 marzo 2013, n. 39).

La Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha enucleato una serie di principi che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del presente parere.

Essa ha dato un 'contenuto dinamico' al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), inteso come fattore di flessibilità dell'ordine prestabilito delle competenze in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Al principio di sussidiarietà è stata riconosciuta un'attitudine ed. "ascendente", tale da legittimare l'intervento sussidiario dello Stato di fronte all'inadeguatezza di un livello di governo nel perseguire determinate finalità.

La Corte ha stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost. la legge può

attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale.

Ciò premesso, ha, tuttavia, chiarito che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Che il principio dell'intesa sia anch'esso desumibile dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, consegue dalla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro ordinamento. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali – e, quindi, già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze – quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, si è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ecco, dunque, venire in rilievo una 'concezione procedimentale e consensuale' della sussidiarietà e dell'adeguatezza. La Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003) ha, infatti, chiarito come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci, con la loro sola evocazione, di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E ha ulteriormente precisato che essi non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.

Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare "interesse nazionale=competenza statale", che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale. (in questi termini, cfr., ancora, Corte cost. n. 303 del 2013).

Ciò impone di attingere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una 'valenza squisitamente procedimentale', poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di leale collaborazione (cfr. sempre Corte cost. n. 303 del 2003).

6.3 Alla luce di tali principi suscita, quindi, perplessità la previsione regolamentare che eccettua dal meccanismo dell'intesa l'ipotesi in cui l'intervento, pur coinvolgendo competenze amministrative regionali o locali, tocchi preminenti interessi nazionali.

Si suggerisce, quindi, di eliminare dal comma 2 dell'art. 5 il riferimento, come deroga al principio dell'intesa, al preminente interesse nazionale, e quindi di espungere l'inciso: *"e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera"*.

7. L'articolo 6, che disciplina il *"Supporto tecnico-amministrativo"*, dispone che i decreti di individuazione degli interventi di cui all'art. 2 individuano, *"per ciascun intervento"*, *"il personale di cui può avvalersi il titolare del potere sostitutivo"* (comma 1).

Tale personale va designato tra *"dipendenti pubblici in possesso di elevate competenze tecniche o amministrative, maturate presso uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi"*, assicurando che fra essi rientri anche personale *"posto in posizione di elevata responsabilità"* in strutture amministrative *"competenti per gli interventi e procedimenti oggetto del potere sostitutivo"* (comma 2).

Al suddetto personale non è riconosciuto *"alcun trattamento retributivo ulteriore"* né *"alcuna riduzione del carico di lavoro nell'amministrazione di appartenenza"* (comma 3).

Non tanto la norma in sé quanto la sua attuazione assumono un'importanza fondamentale per il funzionamento effettivo di tutta la riforma (secondo quanto diffusamente affermato nei paragrafi precedenti).

7.1 Sotto un primo profilo, si osserva che il comma 1 sembra optare per una separazione tra il personale che supporta il Presidente del

Consiglio nell'individuazione degli interventi e il personale che supporta lo stesso Presidente nell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Difatti, tale secondo personale non sembra appartenere alla medesima struttura che esamina gli interventi, poiché esso viene di volta in volta "individuato con i decreti di cui all'articolo 2", e ciò accade "per ciascun intervento", con riferimento quindi a singoli dipendenti e non a una struttura unica.

7.1.1 Tale opzione può rivelarsi ragionevole in una prospettiva che valorizzi la specializzazione delle funzioni e, quindi, distingua tra una struttura "strategica" di individuazione degli interventi e un supporto "operativo", individuato volta per volta tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni più esperti a seconda del tipo di intervento.

In tal caso, si suggerisce comunque di introdurre espressamente un raccordo tra il personale operativo e la struttura di individuazione dei progetti, prevedendo anche un ruolo di indirizzo e coordinamento in capo a quest'ultima.

7.1.2 Per contro, con tale opzione sembra più difficilmente conciliarsi il comma 3 dell'articolo 4 (norma relativa al potere sostitutivo del Presidente del Consiglio), secondo cui il Presidente o il suo delegato si avvalgono "di personale individuato ai sensi dell'articolo 6, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente della Presidenza del Consiglio".

Difatti, il personale destinato al supporto operativo deve avere maturato

elevate competenze tecniche o amministrative presso "uffici competenti per lo svolgimento di procedimenti analoghi", e deve avere operato in "strutture amministrative competenti per gli interventi e procedimenti oggetto del potere sostitutivo": tali elevate professionalità, soprattutto quelle più tecniche, e tali "strutture amministrative competenti" potrebbero

ragionevolmente rinvenirsi anche presso amministrazioni di *linea*, e non solo presso la Presidenza del Consiglio (in tal senso, depone anche il successivo comma 3 dell'art. 6, che vieta riduzioni di carico di lavoro "nell'amministrazione di appartenenza", espressione che non appare compatibile con scelte tutte interne al personale della Presidenza del Consiglio).

Infine, il comma 3 dell'articolo 4 dello schema sembra anche non trovare un fondamento nella legge n. 124, che alla lettera f) dell'art. 4, comma 1, si riferisce a "personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche, in possesso di specifiche competenze tecniche e amministrative", senza alcuna limitazione al personale della sola Presidenza del Consiglio.

In conclusione, sul punto, si suggerisce di rivedere il dettato dell'art. 4, comma 3.

Se, invece, la scelta fosse comunque quella di preferire un supporto tutto interno alla Presidenza del Consiglio, confermando il vigente art. 4, comma 3, allora tanto varrebbe unificare in un'unica struttura della Presidenza le funzioni di individuazione degli interventi e quella di supporto al potere sostitutivo, riconsiderando il meccanismo di individuazione del personale "per ciascun intervento" e riformulando conseguentemente l'art. 6, comma 1.

7.2. Un ultimo rilievo va effettuato in relazione al comma 3 dell'art. 6 dello schema, che fa divieto di trattamenti retributivi ulteriori e di riduzioni di carichi di lavoro nell'amministrazione di appartenenza.

Se l'assenza di incentivi appare, in qualche modo, ragionevole (pur se non sempre compatibile con la ricerca della elevata qualità professionale richiesta per interventi così importanti), meno comprensibile, e comunque meno realizzabile in concreto, appare l'ulteriore previsione di assenza di "riduzione del carico di lavoro

*nell'amministrazione di appartenenza*: a parte il rilievo sopra effettuato circa l'incompatibilità di tale dizione con quella dell'art. 4 sul personale della Presidenza, appare del tutto irrealistico che funzioni così impegnative e delicate possano essere svolte totalmente in aggiunta agli ordinari carichi di lavoro.

Al riguardo – nel rilevare come la stessa scheda di AIR comprenda tale previsione come uno degli *"vantaggi dell'opzione prescelta"* (Sezione 5, lettera A) ), e come quindi si imponga quantomeno una motivazione ulteriore sul punto – si segnala che la condivisibile esigenza di contenimento dei costi, che va perseguita con rigore, deve accompagnarsi a una ricerca parimenti rigorosa del merito e della professionalità richiesti da un meccanismo – quello dei poteri sostitutivi – così rilevante e decisivo per il sistema Paese.

Il supporto tecnico-amministrativo per l'esercizio di tali poteri, infatti, impone un esame attento delle risultanze istruttorie effettuate dall'amministrazione sostituita (si pensi ad esempio alle risultanze di una VIA, o di verifiche di sicurezza, etc. etc.), ovvero una loro celere reiterazione per conto dell'amministrazione che esercita i poteri sostitutivi; tale esame richiede dedizione e qualità, e appare davvero poco compatibile con lo svolgimento di un altro, ordinario lavoro presso l'amministrazione di appartenenza.

Tale profilo – cruciale per la fattibilità 'in concreto' dell'intera riforma – andrà riconsiderato e chiarito nello schema definitivo.

8. Da ultimo, ma non per ordine di importanza, il Consiglio di Stato ritiene opportuno formulare una raccomandazione ulteriore, giustificata dalla circostanza che quello in esame è il primo (e allo stato

unico) regolamento di attuazione della legge n. 124 del 2015 (che viene attuata prevalentemente da decreti legislativi).

In proposito, si evidenzia l'opportunità che la semplificazione burocratica e procedimentale sia accompagnata da una semplificazione del quadro normativo, che passa anche attraverso la raccolta ordinata delle discipline.

In questa prospettiva, si raccomanda di evitare il proliferare di regolamenti "monade" e di valorizzare, a tal fine, l'impiego dello strumento del testo unico compilativo a legislazione invariata, che è già oggi consentito dalla legge n. 400 del 1988 e in particolare:

- dall'art. 17-*bis*, per la legislazione primaria;
- dall'art. 17, comma 4-*ter*, per le fonti regolamentari.

8.1 Vero è che l'art. 17-*bis* citato si riferisce solo ai testi unici compilativi di rango legislativo, ma proprio la natura meramente compilativa fa sì che l'opera di raccolta rientri sempre nella facoltà del Governo e di ciascun Ministero quale che sia il rango, primario o secondario, delle fonti.

Quello del testo unico compilativo è un importante strumento di qualità della regolamentazione (cd. *better regulation*), sinora poco quando non per nulla utilizzato (non constano testi unici redatti ai sensi del citato art. 17-*bis*), e che andrebbe, invece, debitamente valorizzato.

8.2 Tale principio di qualità della regolazione è ancora più agevolmente perseguibile per le disposizioni regolamentari vigenti, per le quali il citato art. 17, comma 4-*ter*, raccomanda un "periodico riordino", sia mediante la "riconoscione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita", sia mediante la "espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la

*loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete”.*

Peraltro, essendo il potere regolamentare (a differenza di quello di legislazione delegata) un potere ‘proprio’, ‘immanente’ del Governo, come tale esercitabile in qualsiasi momento, il “riordino” di cui al comma 4-ter può ben ricomprendere la funzione di raccolta in “testi unici” dei regolamenti sulla stessa materia (peraltro, per la stessa ragione, in questo caso potrebbe trattarsi anche di testi unici innovativi).

Il suddetto esercizio ben potrebbe essere effettuato contestualmente al riordino della normativa primaria, in modo da consentire al cittadino l’ordinata fruizione di un unico complesso normativo, consistente in due testi unici di rango, rispettivamente, primario e secondario, che si raccordano vicendevolmente.

Sempre per le stesse ragioni, cui si aggiunge il comune riferimento all’art. 14, n. 2°, del r.d. n. 1054 del 1924, deve ritenersi applicabile al “riordino regolamentare” anche un’altra disposizione relativa al “riordino legislativo”: quella del comma 3 dell’art. 17-bis, secondo cui *“il Governo può demandare la redazione degli schemi di testi unici ai sensi dell’articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, al Consiglio di Stato”*, evitando che sui medesimi schemi si debba poi anche acquisire il parere del Consiglio di Stato (previsto ai sensi dell’art. 16, primo comma, numero 3°, del citato testo unico di cui al regio decreto n. 1054 del 1924, dell’art. 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e del comma 2 dello stesso art. 17 della legge n. 400).

8.3 In conclusione, in una con l’emanazione del regolamento in esame, si raccomanda al Governo di considerare lo sfruttamento di

tali potenzialità già oggi offerte dall'ordinamento, sicché il presente regolamento potrebbe essere raccolto in testo unico insieme agli altri regolamenti volti di attuazione della legge n. 241 del 1990 e/o di semplificazione e accelerazione dell'iter dei procedimenti amministrativi.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere della Commissione Speciale.

GLI ESTENSORI

Roberto Giovagnoli, Giancarlo Luffazi

*Roberto Giovagnoli* *Giancarlo Luffazi*

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

*Franco Frattini*

IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella

*Gianfranco Vastarella*