

Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano

Sabrina Tranquilli

SOMMARIO: – 1. Premessa: il «doppio binario» della coesione territoriale. Impostazione metodologica, obiettivi, struttura e ragioni della ricerca. – 2. Delimitazione del concetto di «zona economica speciale». – 3. La differenza tra «zona economica speciale» e «zona franca doganale». – 4. Le radici storiche delle zone economiche speciali e la loro evoluzione e diffusione globale. – 5. Le principali questioni oggetto dell'indagine comparata: le esperienze, consolidate, di ZES nell'Unione Europea. – 5.1. La zona economica speciale di Shannon in Irlanda. – 5.2. La zona economica speciale di Madeira, Portogallo («*Centro Internacional de Negócios da Madeira*»). – 5.3. Le zone economiche speciali in Lettonia («*Speciālajās Ekonomiskajās Zonās*»). – 5.4. Le zone economiche speciali in Polonia («*Specjalne Strefy Ekonomiczne*») e il superamento del modello ZES. – 6. Le zone economiche speciali e le zone logistiche speciali in Italia. – 6.1. La fase di attuazione prevista dalla normativa primaria e regolamentare. – 6.2. La «speciale» e «specialissima» semplificazione amministrativa nelle ZES e ZLS. – 6.3. Il regime doganale delle zone economiche e logistiche speciali. – 7. Il controllo sugli incentivi concessi nelle ZES e il rischio di concorrenza (sleale) tra gli Stati membri. – 8. Conclusioni sul tentativo italiano.

1. *Premessa: il «doppio binario» della coesione territoriale. Impostazione metodologica, obiettivi, struttura e ragioni della ricerca*

L'intervento pubblico per supportare l'economia di impresa, far diminuire il tasso di disoccupazione e incentivare gli investimenti nel meridione, al fine di ridurre il c.d. «divario» tra Nord e Sud d'Italia è, da tempo, una costante del

nostro Paese¹ e le misure di carattere «straordinario» si sono, di fatto, concatenate nel tempo².

Gli interventi principalmente concretizzatisi nella creazione di strutture amministrative parallele a quelle statali³, nell'iniezione dall'alto di risorse, peraltro non sempre governate da una visione d'insieme, scontando quindi il rischio della loro dispersione, sono stati tendenzialmente mossi da un costante atteggiamento di sfiducia verso la capacità del Mezzogiorno di promuovere il proprio sviluppo⁴.

Sin dalla nascita della Comunità europea, tuttavia, la persistente esigenza di livellare le divergenze territoriali, sociali, economiche e strutturali e di riequi-

¹ Nel 1903, l'allora Presidente del Consiglio, Giuseppe Zanardelli, presentò il primo disegno di legge speciale per risollevare le sorti della Basilicata. Il progetto era il risultato di un'attenta indagine sulle condizioni dei contadini e sull'utilizzo delle terre, su cui si v. *Condizioni economiche ed amministrative delle province napoletane (1875) Abruzzi e Molise-Calabria e Basilicata appunti di viaggio di Leopoldo Franchetti per Sidney Sonnino*; F.S. Nititi, *Nord e sud*, disponibile presso l'archivio digitale della Fondazione A. Gramsci; G. Salvemini, *Scritti sulla questione meridionale (1898-1955)*, Milano, 1955. Non è tuttavia questa la sede per un *excursus* storico sulla questione meridionale e sull'efficacia delle politiche di intervento per il Sud, su cui la letteratura è vastissima; si v. senza pretesa di esaustività gli studi di S. Cassese, *Le questioni meridionali*, in *Lezioni sul meridionalismo* a cura di Id., Bologna, 2016, 15; L. Musella, *Il potere della politica. Partiti e Stato in Italia. 1945-2015*, Roma, 2015; S. Lupo, *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Roma, 2015; S. Petriccione, *Cemento e «virgin nafta». L'epoca del grande intervento dello Stato nel Sud*, Napoli, 2015; G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, Bologna, 2015; A. Quadrio Curzio, *L'economia reale nel Mezzogiorno*, 2013, G. Soriero, *Sud, vent'anni di solitudine*, Roma, 2014; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, 2013; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, 2013; F. Pirro, *Studi sullo sviluppo industriale nell'Italia del Sud. Dinamiche Proposte Progetti. 1993-2009*, Bari, 2010; S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, 2000; F. Compagna, *La questione meridionale*, Firenze, 1992; A. Musi, G. Vitolo, *Il Mezzogiorno prima della questione meridionale*, Milano, 2004; L. Cafagna, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Venezia, 1994. G. Galasso, *Meridionalismo siciliano e meridionalismo napoletano*, in Id., *Sicilia in Italia. Per la storia culturale e sociale della Sicilia nell'Italia unita*, Catania, 1994, 155-184; U. La Malfa, *Mezzogiorno nell'Occidente*, in *«Nord e Sud»*, vol. I, n. 1, 1954, si può tuttavia evidenziare la sostanziale omogeneità dei tipi di intervento prevalentemente diretti ad alleggerire la tassazione e agevolare la realizzazione delle opere pubbliche nelle regioni più povere, stimolare l'industrializzazione e il miglioramento dell'agricoltura e delle infrastrutture.

² Si v. il significativo concatenarsi di interventi legislativi degli anni dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, recante il Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, la Legge 1 marzo 1986, n. 64, recante la disciplina organica dell'intervento straordinario nel «Mezzogiorno», modificata dal d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, con cui si interveniva «in attesa della trasformazione dell'intervento straordinario attraverso un graduale passaggio ad una gestione ordinaria degli interventi per le aree depresse del territorio nazionale, garantendo la continuità di sviluppo dei territori meridionali, è autorizzata la spesa di 14.000 miliardi per il finanziamento degli incentivi alle attività produttive di cui alla legge 1 marzo 1986, n. 64 [...]». Per una ricostruzione delle posizioni critiche sugli interventi straordinari nelle aree meridionali si v. A. Pavarin, *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Roma, 2011, in particolare 83-84.

³ Sulla «differenziazione amministrativa» delle regioni «sottosviluppate» si v. M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, 1-2, 89.

⁴ Anche questa sembra una costante storica, si v. gli interventi critici sullo sviluppo delle politiche industriali di G. Napolitano, *I finanziamenti industriali nel mezzogiorno*, in *Cronache meridionali*, 1955, 2,132, e di F. Granati, *Sui finanziamenti alla piccola e media industria*, discorso tenuto alla Camera dei Deputati nella seduta del 14 luglio 1961, fascicoli consultati grazie all'EleA@Unisa archivio digitale aperto dell'Università degli Studi di Salerno.

librare le zone socialmente, economicamente e territorialmente «sotto-sviluppate» non costituisce più una questione di politica interna, ma, corre su un «doppio binario», quale concorrente obiettivo delle politiche di coesione dell'UE⁵.

Il Trattato di Lisbona ha cristallizzato tale sviluppo e ha reso la «coesione territoriale» uno dei tre pilastri delle politiche di coesione, affiancandola a quelli sociale ed economico, impegnandovi circa un terzo del bilancio dell'Unione⁶.

I fondi di coesione e di sviluppo regionale sostengono proprio i suddetti obiettivi e hanno assunto un ruolo chiave nel livellare le disparità territoriali⁷.

Sia l'efficacia delle politiche di coesione che l'efficace utilizzo dei fondi, sono, tuttavia, strettamente dipendenti dal rafforzamento della capacità amministrativa delle singole Pubbliche Amministrazioni⁸. Per funzionare adeguata-

⁵ Si v. l'ultimo rapporto Svimez 2019 dove significativamente si parla di «doppio divario» per sottolineare che il persistente squilibrio nella crescita economica non sussiste solo tra il nord, il sud d'Italia, ma anche tra le regioni meridionali e il resto dell'UE. In argomento si v. S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 2018, 579.

⁶ Con l'Atto unico europeo del 1986, la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della Comunità europea. Nel 2008, il Trattato di Lisbona ha introdotto la terza dimensione della coesione territoriale, in argomento si v. la raccolta di scritti nel volume *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi, P. Portaluri, Firenze, 2016; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le regioni nella multilevel governance europea*, a cura di A. Papa, Torino, 2016, 90; C. Golino, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018, 11 ss.; A.F. di Sciascio, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014; S. Cimini, M. D'Orsogna, (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011; C. Bovis, *The Role and Function of Structural and Cohesion Funds and the Interaction of the EU Regional Policy with the Internal Market Policies*, in *The Role of the Regions in EU Governance*, a cura di C. Panara, A. De Becker, Heidelberg, 2011, 103-106, 18; F. Spagnuolo, *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea. Contributo allo studio dei sistemi amministrativi comuni*, Napoli, 2010; F. Wislade, R. Michie, *Il «vaso di Pandora» e l'«oracolo di Delfi»: la politica di coesione europea e il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 877 ss; G. Martinico, *The impact of the cohesion policies on the «Form of Union»*, in *Perspectives on Federalism*, 2009, 3; A. De Vita, *Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione della politica sui Fondi strutturali*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, I, 2008, 79; L. Simonetti, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2006, 415; C. Buzzacchi, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, 2005, 222; A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in *Trattato di diritto amministrativo*. Parte speciale, IV, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3797; M. Massa, *Profili generali della politica di coesione per il 2007/2013*, in *amministrazioneincammino.it*; A. Predieri, *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'unione europea. Atti del Convegno (Firenze, 12-13 maggio 1995)*, Milano, 1996.

⁷ Si v. Commissione delle Comunità europee, *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, 1989, dove a pag. 11 significativamente si precisa che la creazione del mercato unico «*reguie not only increasing convergence of Member States' economic policies but also a reduction in regional disparities. This made reform of the Funds essential if they were to become true instruments for promoting economic and social development*».

⁸ Si v. L. De Lucia, *La modernizzazione dell'amministrazione come fattore di sviluppo. Il ruolo della concorrenza internazionale*, in *Europäisierung und Internationalisierung nationaler Verwaltungen im Vergleich*, a cura di C. Fraenkel-Haerberle, D.U. Galetta, K.P., Sommermann, in *Duncker & Humblot*, 2017, 105-106; F. D'Angelo, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, 2017, 1185, dove si sottolinea che il termine «partenariato» è usato dal legislatore europeo per sottolineare il fatto che l'Unione deve utilizzare le strutture dell'Amministrazione nazionale per conseguire i propri scopi e che quest'ultima è tenuta a esercitare la funzione conferita con organizzazione e mezzi autonomi per realizzare uno scopo

mente, in altri termini, i tre pilastri impiantati dall'Unione dovrebbero trovare il parallelo sostegno nelle politiche e nelle strutture amministrative interne dei singoli Stati membri⁹.

Il ruolo dell'Unione europea nella riduzione delle disparità regionali si è nel tempo ulteriormente rafforzato anche tramite il duplice ruolo assunto dalla Commissione UE. Da una parte, infatti, la Commissione monitora attivamente la gestione da parte degli Stati¹⁰ dei fondi strutturali e i programmi concordati negli accordi di partenariato, d'altra parte approva le Carte degli aiuti di Stato a finalità regionale e vigila sul loro rispetto¹¹.

Nell'Accordo di Partenariato¹² siglato per il 2014-2020, l'Italia si era impegnata a realizzare investimenti nelle regioni del Sud Italia per un importo pari allo 0,43% del Pil regionale¹³. In questi anni, tuttavia, gli investimenti non sono andati oltre lo 0,4% provocando diverse preoccupazioni (e richiami della Commissione UE) sul rispetto degli accordi in merito all'utilizzo dei fondi strutturali¹⁴. Nell'ultimo *Country Report* sull'Italia la Commissione ha segnalato un signifi-

condiviso. Sul concetto di "capacità amministrativa" cfr. lo studio del Parlamento Europeo, Direttorato generale delle politiche interne: *Implementation of cohesion policy 2014-2020: preparations and administrative capacity of member states*, disponibile su in https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/regi/dv/pe_529085_pe_529085_en.pdf. In argomento si v. anche I. Piazza, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2016, 6, 1761, dove si qualifica la politica di coesione come uno strumento per produrre miglioramenti nell'azione di soggetti pubblici e privati nelle regioni caratterizzate da sottoutilizzazione delle risorse e rischi di esclusione sociale; M. G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 4, 787; G. Galasso, *La questione meridionale oggi*, in *Lezioni sul meridionalismo*, op. cit., in particolare 322 dove si evidenzia che gli interventi «speciali» per il Mezzogiorno sono uno strumento recessivo rispetto alla priorità di intervento che è invece rendere più efficiente gestione dei fondi europei regionali.

⁹ Sul concetto di "implementazione" si v. A. O'M Bowman, *Policy Implementation*, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, III ed., vol. IV, 2016, 2594; R.P. Stoker, *Reluctant Partners: Implementation of Federal Policies*, University of Pittsburgh Press, 1991; A. Evans, S. Martin, *EC regional Policy and the Evolution of the Structural Funds*, in *The Construction of Europe*, a cura di S. Martin, Springer science, Business media, 1994, 41; F. Vinci, *L'efficacia dei fondi strutturali europei: Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, 2013; A. Cagli, *La riforma dei fondi strutturali CEE: disciplina comunitaria e stato di attuazione in Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1989, III, 911.

¹⁰ In Italia l'accordo partenariato ha previsto la partecipazione diretta di rappresentanti della Commissione nell'attuazione dei «piani di rafforzamento amministrativo», finalizzati proprio a migliorare la gestione da parte delle Amministrazioni dei fondi strutturali, su cui si v. L. De Lucia, *La modernizzazione*, op. cit., 106 ss.

¹¹ Per un'approfondita analisi sull'evoluzione della vigilanza della Commissione in materia di aiuti di Stato si v. C. Schepisi, *La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato. Alcune riflessioni sulla discrezionalità e sui limiti della Commissione*, in *Reg. dei merc.*, 2019, 2; P. Thieffry, *State aid modernisation in action: regional airports and renewable energies*, in *ERA Forum*, 15, 283.

¹² Il testo e il primo monitoraggio dei risultati è disponibile su <https://opencoesione.gov.it>.

¹³ Sulle finalità dell'Accordo di Programma si v. F. Ferri, *Il diritto dell'Unione Europea post «Europa 2020»: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2018, 723.

¹⁴ Si v. i dati riportati dalla Dg Politiche regionali della Commissione UE, <https://www.ilsol24ore.com/art/bruxelles-l-italia-deve-investire-piu-sud-ACuInqp>.

cativo aumento del divario regionale tra Nord e Sud e una diminuzione della spesa pubblica nel meridione pari al 8,6% e degli investimenti pubblici per il 2,9%¹⁵.

Sulla scia dell'esperienza di altri paesi, tra cui, come si vedrà *infra*, diversi Stati membri dell'Unione, nel 2017 l'Italia ha intrapreso nuove misure per rilanciare l'economia del meridione. Il d.l. n. 91/2017, (c.d. «Decreto Mezzogiorno») ha dato alle regioni del Sud la possibilità di creare «zone fertili» per gli investimenti, caratterizzate da un regime economico, finanziario, doganale e amministrativo «speciale»¹⁶ in aree che abbiano un collegamento territoriale o funzionale con i principali porti italiani. Alle regioni è stato così affidato il compito di individuare, di concerto con i comuni interessati conformemente ai limiti massimi previsti dalla normativa, la localizzazione, l'estensione di tali zone e di pianificarne l'attività¹⁷. Le risorse stanziare per incentivare le imprese ad investire, tramite la previsione di un credito d'imposta, sono state implementate con il c.d. «Decreto Crescita» tramite uno stanziamento di trecento milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione per gli anni 2019-2021¹⁸, prorogate fino al 2022 dall'ultima legge di bilancio¹⁹. Il «Decreto Crescita» ha, in particolare, legato le risorse stanziare a un «Piano grandi investimenti» la cui elaborazione è demandata al Presidente del Consiglio dei ministri (o, se nominata, all'Autorità politica delegata per la coesione)²⁰. Quest'ultima ultima misura mira, dunque, a rendere più attrattive gli incentivi che, come si vedrà *infra*, a tre anni di distanza non hanno ancora prodotto i risultati sperati.

Le zone economiche speciali (ZES), sono strumentali non solo allo sviluppo dell'economia nazionale, ma, seppur indirettamente, anche mezzo per l'implementazione della politica di coesione territoriale dell'Unione Europea, come dimostra il fatto che la Commissione UE ha assunto un ruolo attivo e, interlo-

¹⁵ Commissione UE, 26 febbraio 2020, Documento di lavoro, Relazione per paese relativa all'Italia 2020 Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, disponibile in <https://www.agenziacoesione.gov.it>.

¹⁶ Si tratta del d.l. n. 91/2017, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123 (in G.U. 12 agosto 2017, n. 188), recante «disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno», il cui regime è stato parzialmente esteso anche alle restanti regioni italiane dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, (legge di bilancio 2018), pubblicata in G.U. n. 302 del 29 dicembre 2017.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 4, comma 6, del citato d.l. n. 91 «La Regione formula la proposta di istituzione della ZES, specificando le caratteristiche dell'area identificata».

¹⁸ Si tratta del Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» che ha destinato alle ZES 50 milioni di euro per il 2019, 150 milioni per il 2020, 100 milioni per il 2021.

¹⁹ Art. 1, comma 316, lett. c), l. 27 dicembre 2019, n. 160, in G.U. n. 304 del 2019.

²⁰ Tale Piano dovrebbe prevedere l'attivazione di un apposito strumento finanziario che favorisca investimenti diretti, in forma di debito o di capitale di rischio, che consenta la sottoscrizione di quote di fondi di investimento, o fondi di fondi, o di altri strumenti previsti dalla normativa europea, al fine di sfruttare maggiormente la capacità attrattiva di nuovi investimenti attraverso la rete portuale italiana e attrarre e stimolare lo sviluppo di grandi investimenti nelle aree su cui insistono le zone economiche speciali.

quando con le autorità nazionali, ne ha sostenuto l'istituzione e contribuito a definire la struttura di *governance* e i meccanismi di vigilanza e di monitoraggio²¹.

L'imminente scadenza sia del periodo per l'attuazione delle politiche di coesione (2013-2020) che del quadro normativo sugli aiuti di Stato (2014-2020) impone, in vista della loro revisione e modernizzazione, una rinnovata riflessione sull'effettivo funzionamento degli strumenti finora messi in pratica dall'Unione e dagli Stati membri e, in particolare dall'Italia, per appianare le divergenze territoriali e sostenere l'economia delle regioni meno sviluppate. Per analizzare l'efficacia di tali strumenti non si può pertanto trascurare la stretta interconnessione che, come detto, esiste tra i due binari (sovranzionale e nazionale), su cui si snoda oggi la coesione territoriale.

L'analisi che segue, strettamente giuridica, non tocca gli aspetti sociali ed economici del fenomeno in quanto questioni indagate dalle scienze sociali ed economiche.

Il presente studio analizza, infatti, alcune delle esperienze europee di «zone economiche speciali» per confrontarle con la regolazione e gli strumenti scelti dell'Italia. A tal fine l'analisi è divisa in due parti. Nella prima parte, dopo un breve inquadramento definitorio del concetto di zone economiche speciali e una ricostruzione sulla loro diffusione nel contesto globale, si esamineranno le diverse, attuali, tendenze all'interno dell'Unione Europea analizzando le quattro esperienze europee finora maggiormente consolidate (Irlanda, Portogallo, Lettonia, e Polonia).

La seconda parte della ricerca esamina le scelte effettuate dall'Italia nell'istituzione di tali zone per svolgere alcune riflessioni sul loro ruolo nell'ambito della prossima programmazione delle politiche di coesione territoriale.

2. *Delimitazione del concetto di «zona economica speciale»*

Le scienze economiche²² e giuridiche hanno fornito diverse definizioni di zone economiche speciali. Gli studi che hanno analizzato sotto il profilo econo-

²¹ Lo evidenzia la stessa Commissione UE nel già citato *Country Report 2020*, 20.

²² Più dei giuristi sono soprattutto, gli economisti ad aver analizzato le ZES interrogandosi se le stesse costituiscono uno strumento efficace per lo sviluppo dell'economia territoriale. Nonostante la loro storia, la continuità e il loro dinamismo, l'effettiva efficacia delle ZES quale strumento di ripresa dell'economia locale rimane una questione controversa, si v. *ex multis* K.J. Hazakis, *The rationale of special economic zones (SEZs): An Institutional approach*, in *Regional Science, Policy & Practice*, 2014, 85, il quale differenzia le ZES in base al profilo «strutturale» o «politico». Il primo valorizza (i) la delimitazione territoriale della zona e il suo regime di regolazione; (ii) il regime amministrativo; (iii) le infrastrutture che supportano le attività degli operatori economici che vi operano; (iv) l'amministrazione e *governance* della zona; (v) la possibilità di ottenere benefici economici. Il profilo «politico», invece, valorizza la circostanza che le ZES (i) mirano ad attrarre investimenti esteri; (ii) costituiscono una valvola per combattere la disoccupazione; (iii) supportano riforme strategiche nazionali; (iv) costituiscono laboratori per la sperimentazione di nuove politiche economiche. Si evidenzia inoltre che all'in-

mico, giuridico e socio-economico tale eterogeneo fenomeno evidenziano l'impossibilità di ricondurlo ad uno schema comune e la mancanza di un'impostazione teorica unitaria²³.

Ai fini della presente indagine le ZES possono, tuttavia, essere descritte come un'area circoscritta, situata all'interno dei confini territoriali di uno Stato, in cui vige un regime normativo e amministrativo differenziato (speciale) che si discosta in parte o totalmente da quello (ordinario), finalizzato a incentivare e agevolare attività e operazioni, non solo di stampo economico, che si svolgono al loro interno. Valorizzando il collegamento con il territorio e il suo rapporto con il pubblico potere, la dottrina la definisce: «*a specific area established by policy, with the involvement of public authorities, in order to accelerate economic development in a broader sense, in which region-specific business conditions are publicly supported*»²⁴.

Le ZES si sono nel tempo affermate come laboratori per l'attrazione degli investimenti e incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo e l'occupazione. Per perseguire tali fini, l'istituzione delle ZES è generalmente sostenuta da un pacchetto di misure, quali agevolazioni tributarie, fiscali, doganali, de-regolazione, de-burocrazia amministrativa, per attrarre investitori e imprese. All'interno del concetto di ZES sono generalmente ricondotti fenomeni eterogenei per attività produttive, regimi normativi e amministrativi per obiettivi, mercati di destinazione e attività consentite al loro interno. Come si

terno delle ZES si possono combinare due fattori: (i) l'espansione dei volumi di scambio commerciale (prevalente nelle zone con «porti» e «zone» doganali «franche») e (ii) la promozione della produzione manifatturiera (prevalente nei c.d. «parchi industriali»). Gli studi economici sulle ZES possono essere suddivisi in diversi filoni, a seconda del periodo preso in considerazione, su cui si v. R. Pastusiak et al. *Effectiveness of special economic zones of Poland* *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.*, 2018, vol. 36, 263; B. Ślusarczyk, K. Grondys, *The Concept of Sustainable Development in the Functioning of Municipalities Belonging to Special Economic Zones in Poland Sustainability* 2018, 10(7), 2169; P. G. Warr, *Export Processing Zones. The economics of Enclave Manufacturing*, The World Bank, Research Observer, 4, n. 1, 65; Id. *Export promotion via industrial enclaves: The Philippines' Bataan export processing zone*, in *Journal of Development Studies*, 1987, 23, 2, 220; Id., *Jakarta Export Processing Zone: Benefits and Costs*, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 1983, 19, 3, 28. Una delle più recenti e approfondite indagini sulle ZES, condotta dal *Competitive Industries and Innovation Program- CIIP, Special Economic Zones An Operational Review of Their Impacts*, 2017, le valuta, complessivamente, come un positivo strumento di crescita economica evidenziando che la loro efficacia dipende sia da fattori interni che esterni alle stesse aree. Si considerano, in particolare, le loro caratteristiche organizzative e gestionali, i benefici fiscali e non fiscali accordati, i criteri selettivi per gli investitori, il grado di indipendenza del legislatore e la data di istituzione della zona, la struttura e il *layout* (dimensione degli operatori localizzazione, *focus* industriale, supporto delle infrastrutture e dei servizi), il contesto regionale e nazionale dove sono collocate. Lo studio evidenzia in particolare che (i) l'andamento economico delle ZES è tendenzialmente allineato a quello del paese che lo ospita; (ii) la crescita delle zone è difficile da sostenere nel tempo in quanto il dinamismo delle zone di maggior successo avviene nei primi anni e rallenta nel tempo, allineando la *performance* economica a quella delle aree circostanti; (iii) la maggior parte dei programmi interni delle ZES non ha avuto un ruolo cruciale in termini di funzionamento della zona e le agevolazioni fiscali hanno giocato un'importanza marginale.

²³ Cfr. lo studio *Competitive Industries and Innovation Program- CIIP, Special Economic Zones*, op. cit; FIAS, *The multi-donor investment climate advisory service of the World Bank Group, in Special Economic Zones performance, lessons learned, and implications for zone development*, The World Bank Group, 2008.

²⁴ T. Kono, K. Kagami, *The Structure and Functions of Special Economic Zones*, in *Special Economic Zones Law and Policy Perspectives*, a cura di J. Basedow and T. Kono, Tübingen, 2016, 53.

vedrà *infra*, infatti, le forme e i modi in cui si sono sviluppate le ZES in ambito europeo e globale si differenziano da paese a paese e da zona a zona.

È stato osservato che le ZES sono strumenti inevitabilmente sia dinamici, in quanto le regole, i processi decisionali devono adeguarsi nel tempo, che multi-dimensionali in quanto necessitano della combinazione tra prassi, imprese e istituzioni²⁵.

3. *Differenze tra «zona economica speciale» e «zona franca doganale»*

Seppur spesso usati in modo equivalente il concetto di zona speciale non coincide con quello di «zona franca». Quest'ultima è, infatti, una zona che gode di un particolare regime doganale²⁶ e, sebbene sia spesso presente in una zona economica speciale, non è necessariamente compresa al suo interno.

La zona franca è, infatti, assoggettata ad un regime speciale, che, sostanzialmente, consente di introdurre, depositare e, a volte, manipolare, trasformare e consumare le merci provenienti dall'estero, senza sottostare alle ordinarie incombenze doganali. Anche tali zone, come le zone economiche speciali, vengono istituite al duplice fine di favorire il commercio internazionale e lo sviluppo delle zone ad esse collegate, sia dal punto di vista commerciale che industriale.

²⁵ A. Aggarwal, *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*, Frederiksberg, Copenhagen Business School, CBS. Copenhagen Discussion Papers, No. 64, 2017, dove si sottolinea che le «SEZs must evolve with evolutionary changes in the institutional set up in the process of growth».

²⁶ Il regime di «zona franca» può essere «integrale» o parziale. La prima tipologia ricorre quando nell'area vengono consentiti non solo l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti nella città limitrofa in esenzione doganale. Tradizionalmente questo regime è proprio delle zone franche in senso stretto e delle città franche, collegandosi con il più antico istituto delle franchigie medievali. Storicamente ne hanno giustificato l'adozione particolari vicende politiche o situazioni di difficoltà economica o ambientale o è stato concesso quale complemento di una speciale situazione di autonomia. Nelle legislazioni moderne, e soprattutto in sede eurounitaria, la possibilità di consumo e utilizzazione delle merci in franchigia tende ad essere eliminata dal regime di zona franca, mentre continua ad essere tipica dei territori extradoganali. Più ricorrente è, tuttavia l'ipotesi in cui l'esenzione dal tributo sia limitata all'introduzione delle merci, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione. È il regime tipico dei porti franchi, delle zone portuali franche e dei depositi franchi. La finalità è quella di agevolare il traffico mercantile internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone, incoraggiando, di conseguenza, l'utilizzazione di determinati strumenti e attrezzature da parte degli operatori commerciali. Quando, infine, viene consentita la lavorazione o la trasformazione industriale delle merci introdotte in zona franca, si ha un diverso regime, che assume anche una finalità di incentivazione industriale. Gli stabilimenti industriali insediati in una zona franca sono infatti agevolati dalla possibilità di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti, in esenzione dai dazi doganali. Si v. A. De Cicco, *Zone franche e depositi franchi*, in *Digesto it.*, IV ed., 726 ss; il tema è stato recentemente indagato da P. Barabino, *Contributo allo studio delle zone franche nel diritto tributario*, Torino, 2018 L. Piscitelli, *Punti franchi*, in *Enc. del Diritto*, XXXVII, Milano, 1988.

Il fenomeno è radicato nella storia del territorio italiano dove, come si vedrà *infra*, intere città o aree portuali («porti franchi») erano aree di libero scambio.

Gli Stati membri dell'Unione possono oggi rendere determinate parti del proprio territorio «zone franche», conformemente all'articolo 243 del Codice Doganale dell'Unione²⁷. La Commissione europea monitora costantemente le zone franche esistenti nell'Unione che le devono essere notificate dagli Stati per finalità di pubblicità-conoscenza²⁸.

4. *Le radici storiche delle zone economiche speciali e la loro evoluzione e diffusione globale*

Zone con regimi regolatori, amministrativi e doganali speciali esistevano già durante l'Impero Romano. Uno dei primi «porti franchi» venne infatti istituito in Grecia, nel 167 a.C., durante l'ascesa del potere imperiale romano sull'isola di Delos. Roma dichiarò che Delos era un porto aperto a tutti i mercanti, dove gli scambi sarebbero stati liberi dalle tasse.

La proliferazione di zone caratterizzate da regimi regolatori, amministrativi e doganali speciali è tuttavia riconducibile all'emersione di porti franchi, città franche e zone franche nel XXII secolo²⁹, periodo in cui fiorivano gli scambi mercantili e si volevano superare le barriere geografiche senza tuttavia spalancare le porte del mercato interno a merci straniere³⁰.

La storia e la storiografia dei porti franchi possono, tuttavia, essere ricostruite solo frammentariamente guardando alle esperienze dei singoli paesi. Il tema è, infatti, oggetto di un vivo dibattito scientifico³¹ tra gli storici di tutto il mondo³².

²⁷ Cfr. il Regolamento UE n. 952/2013 e, in particolare, l'articolo 243 rubricato «Determinazione delle zone franche» prevede che «1. Gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale dell'Unione a zona franca. Per ogni zona franca, lo Stato membro stabilisce l'area interessata e i punti di entrata e di uscita. 2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni sulle rispettive zone franche esistenti. 3. Le zone franche sono intercluse. Il perimetro e i punti di entrata e di uscita delle zone franche sono sottoposti a vigilanza doganale. 4. Le persone, le merci e i mezzi di trasporto che entrano in una zona franca o ne escono possono essere sottoposti a controlli doganali».

²⁸ In base all'elenco pubblicato dalla Commissione il 6 aprile 2020 (<https://ec.europa.eu/>), la Croazia ha il numero più alto di zone franche (11), cui seguono la Repubblica ceca (8), Spagna e Polonia (7), Romania e Bulgaria (6), Grecia e Lettonia (4), Estonia (3) e Lituania, Finlandia, Francia, Germania e l'Italia (2). Nove paesi hanno solo una zona franca: Cipro, Danimarca, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia e Regno Unito. Austria, Belgio, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia non hanno zone franche.

²⁹ N. Koehn, *The power of Commerce: Economy and governance in the first British empire*, Ithaca, 1994.

³⁰ B. Worsley, *Free ports, the Nature and Necessity of Them Stated*, Londra, 1652.

³¹ Si v. il progetto di ricerca avviato dall'Università di Helsinki per una ricostruzione bibliografica e storica sui porti franchi: <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/a-global-history-of-free-ports>.

³² Si v. C. Tazzara, *Managing Free Trade in EarlyModern Europe: Institutions, Information, and the Free Port of Livorno*, in *The Journal of Modern History*, 2014, 493 ss, che considera Livorno, Genova e altre città italiane *leading cases* di un nuovo e particolare modo di attrarre il commercio.

Nel 1566 Cosimo I, Granduca di Toscana, per sfruttare le possibilità offerte dal nuovo assetto dei traffici marittimi del Mediterraneo, riformò il regime doganale della città di Livorno e garantì l'immunità generale dai debiti contratti fuori dallo Stato alle persone che si stabilivano nella Città. Il figlio di Cosimo I, Francesco I, diede ulteriore impulso per l'ampliamento della città e nel 1575 incaricò l'architetto Buontalenti di progettare una nuova pianta. Lo schema urbanistico chiuso, fortificato e a scacchiera valorizzava la centralità dei luoghi e, soprattutto, le funzionalità del porto.

Tra il 1591 e il 1593 il fratello di Francesco I, Ferdinando I de' Medici promulgò le famose «Leggi Livornine» indirizzate ai mercanti venuti ad abitare a Livorno. Tra gli aspetti più significativi, le suddette Leggi garantivano la libertà di culto e politica e la possibilità di esercitare qualsiasi tipo di professione, accordando l'esenzione dalle tasse e l'acquisto agevolato di case. Sul fronte doganale la riforma prevedeva il diritto di immagazzinare le merci nel porto e di riesportarle in esenzione doganale.

Per più di trecento anni – ben oltre l'Unità d'Italia – Livorno giocò un ruolo politico ed economico strategico, fondando la sua ricchezza sul *melting-pot* etnico e sullo scambio commerciale.

Alcuni economisti italiani evidenziarono gli effetti favorevoli dei porti franchi sull'economia vista la loro capacità di attrarre e mobilitare capitali, convertendoli in attività industriali e commerciali, di accrescere il numero di posti di lavoro, di influire sulla diminuzione dei prezzi, di divenire veicolo di innovazione scientifica e, complessivamente, di muovere «il primo passo verso la piena ed assoluta libertà di commercio»³³.

Sebbene i traffici mercantili diminuirono, nella metà del XVIII secolo, i porti franchi assunsero diverse e nuove forme, fino alla metà del XX secolo, quando diversi paesi in via di sviluppo, divenuti indipendenti dai governi coloniali, adottarono strategie di sviluppo economico³⁴. Dopo la seconda guerra mondiale le agenzie di *marketing* promossero la delocalizzazione verso i paesi e le regioni in via di sviluppo. Molte società del Nord America che producevano indumen-

³³ M. De Augustinis, *De' Porti franchi e della influenza di essi sulla ricchezza e prosperità delle nazioni per l'avvocato*, Napoli, 1833.

³⁴ Nascono così le *free zones* a Gibilterra (1704), Singapore (1819), Hong Kong (1848), Amburgo (1888) e Copenhagen (1981). Nel 1947, dopo la seconda guerra mondiale, sorse la prima ZES a Porto Rico. Si v. D. Arnold, *Export processing zones*, in Aa.Vv., *The international encyclopedia of geography: people, the earth, environment and technology*, a cura di D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi, W. Liu e R.A. Marston, Hoboken, 2017, 1-7, disponibile in https://www.researchgate.net/profile/Dennis_Arnold/publication/315837768_Export_Processing_Zones/links/58eb53a04585153b60c95a1a/Export-Processing-Zones.pdf; P. Neveling, *Export Processing Zones and Global Class Formation*, in *Anthropologies of Class: Power, Practice, and Inequality*, a cura di J. Carrier, D. Kalb, Cambridge, 2014, 171; Id., *Export Processing Zones, Special Economic Zones and the Long March of Capitalist Development Policies during the Cold War*, in *Decolonisation and the Cold War*, a cura di L. James E. Leake, Cambridge, 2015, 63.

ti, tessuti, elettronica o altri prodotti di base si spostarono nel Sud d'America per la convenienza del costo del lavoro. La zona economica speciale istituita in Irlanda, prima zona economica in Europa, di cui si parlerà *infra*, venne infatti istituita guardando al modello portoricano³⁵. Tra gli anni '60 e gli anni '80 del 1900 tali zone vivono un periodo di consolidamento e di progressiva diffusione globale³⁶.

L'esplosione del fenomeno ha comportato la nascita di circa 4.500 zone dislocate in 135 paesi, perlopiù concentrate in Asia, nelle aree del Pacifico e nelle Americhe³⁷. Quando i paesi in via di sviluppo acquisirono forza economica diverse zone economiche speciali rimasero operative in quanto determinanti nell'attrarre le attività economiche collegate alle multinazionali e catene globali, rilocalizzando settori quali abbigliamento e l'elettronica di consumo, dove la manodopera a basso costo genera profitto. In questi anni di diffusione globale delle ZES nasce una «Nuova Divisione Internazionale del Lavoro» (NIDL) e tali zone contribuirono al trasferimento della disoccupazione strutturale nei paesi industrializzati e dell'industrializzazione nei paesi in via di sviluppo.

Con il nuovo millennio si crea, infine, una stretta interconnessione tra il concetto di ZES e quella di *cluster* industriale. In Russia, nel 2005, vengono istituiti nuove tipologie di ZES: industriale, turistica, portuale e logistica e tecnologica³⁸.

5. *Le principali questioni oggetto dell'indagine comparata: le esperienze consolidate di zone economiche speciali nell'Unione Europea*

All'interno dell'Unione Europea esistono, da tempo, diverse zone economiche speciali. L'analisi che segue è limitata alle zone che attualmente operano nel contesto eurounitario e ha la finalità di confrontare le scelte compiute dall'Italia rispetto a quelle effettuate dagli altri Stati membri.

Nei successivi paragrafi si analizzeranno pertanto le esperienze ZES maggiormente consolidate: Irlanda, Portogallo, Lettonia e Polonia. Dopo una bre-

³⁵ P. Neveling, *Free Trade Zones, Export Processing Zones, Special Economic Zones and Global Imperial Formations 200 Bce to 2015 Ce*, in *The Palgrave Encyclopedia of Imperialism and Anti-Imperialism*, a cura di I. Ness, I. Z. Cope, Basingstoke, 2015, 1007.

³⁶ Cipro e Malta istituiscono le ZES nel 1959, Taiwan e la Corea del Sud nel 1960 allo specifico fine di aumentare le esportazioni. Successivamente sono state introdotte anche in India, nelle Filippine e in Giappone, in argomento si v. P. Neveling, *The Global Spread of Export Processing Zones, and the 1970s as a Decade of Consolidation*, in *Changes in Social Regulation – State, Economy, and Social Protagonists since the 1970s*, a cura di K. Andersen e S. Müller, 2017, Oxford, 23.

³⁷ Cfr. C. Baissac, *Brief history of SEZs and overview of policy debates*, in *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, in *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, a cura di T. Farole, Washington, 2011, 23, disponibile in www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/12126.pdf.

³⁸ S. Sosnovskikh, *Industrial clusters in Russia: The development of special economic zones and industrial parks*, in *Russian Journal of Economics*, 2017, 174.

ve analisi del contesto storico ed economico in cui le zone economiche speciali sono nate, si esamineranno in particolare il relativo (i) regime di localizzazione; (ii) tipo di agevolazione/i concesse e la compatibilità con il divieto di aiuti di Stato; (iii) sistema di *governance* adottato; (iv) criterio scelto per la selezione degli investitori.

5.1. *La zona economica speciale di Shannon in Irlanda*

La prima zona economica speciale europea è sorta nel 1959 in Irlanda per sostenere l'aeroporto di Shannon. In quegli anni, infatti, lo sviluppo della tecnologia aeronautica lasciava prevedere un repentino declino del traffico aereo dell'aeroporto, fino a quel momento scalo per il rifornimento di carburante nei voli per gli Stati Uniti³⁹. Il direttore dell'aeroporto elaborò un nuovo progetto che prevedeva l'istituzione di aree commerciali «*duty free*» e ne propose l'estensione anche al di fuori dell'area aeroportuale. La gestione veniva affidata ad una società appositamente creata («*Shannon Free Airport Development Company*⁴⁰»).

Differentemente dalle altre ZES che, come si vedrà *infra*, sono state successivamente istituite in Europa, quella di *Shannon* non aveva l'obiettivo di rilanciare l'economia dell'area/regione ospitante, ma di supportare specificatamente le attività aeroportuali.

A seguito dell'entrata dell'Irlanda nell'Unione Europea (1973) le misure incentivanti inizialmente previste (tramite l'azzeramento della tassa societaria), vennero ridimensionate per renderle compatibili con gli aiuti di Stato e l'imposta societaria venne innalzata al 10%⁴¹.

La ZES di *Shannon* si sviluppa nella zona vicino all'aeroporto per circa 242,811 ettari. Dal 2014, dopo l'approvazione dello *State Airports Act*⁴², la società gestrice della zona si è trasformata in un gruppo (*Shannon Commercial Enterprises Limited*), cui il Ministro dei Trasporti può direttamente trasferire le terre di proprietà statali.

Oggi, al fine di poter accedere alle agevolazioni, le imprese devono ottenere un'autorizzazione e rispettare alcuni requisiti, tra cui la creazione di nuovi posti di lavoro e dimostrare che l'attività svolta contribuirà allo sviluppo della zona.

Agli investitori (inizialmente principalmente compagnie aeree) si sono nel tempo aggiunte imprese manifatturiere e società interessate ad avere sedi per le

³⁹ B. Calanan, *Irelands Shannon Story*, Newbridge, 1999; V. Sweeney, *Shannon Airport: A Unique Story of Survival*, Shannon, 2004

⁴⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1959/act/36/enacted/en/html>.

⁴¹ C. Barnard, E. Leinarte, *Free zones*, in <https://ukandeu.ac.uk/>.

⁴² <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/32/enacted/en/html>.

proprie operazioni economiche in Europa. La zona franca, inclusa nella zona economica speciale, esenta dalle imposte doganali le merci spedite al di fuori dell'Unione europea. Oltre ai benefici doganali, la zona concede incentivi aggiuntivi rispetto all'ordinario regime fiscale, come esenzioni sull'IVA gravante sulle importazioni. Le imprese insediate nella zona beneficiano inoltre di aiuti finanziari a supporto di investimenti in ricerca e sviluppo e per la formazione dei dipendenti.

5.2. *La zona economica speciale di Madeira, Portogallo (Centro Internacional de Negócios da Madeira)*

La posizione periferica di Madeira, regione autonoma del Portogallo e le sue particolari condizioni socio-economiche hanno reso necessario l'adozione di un regime di agevolazioni dirette a consentire il raggiungimento di un livello di sviluppo assimilabile a quello del resto del Paese⁴³. L'intera Regione è infatti ammassa, per il basso tenore di vita e i problemi di disoccupazione, a ricevere aiuti di Stato a finalità regionale.

Precedentemente all'ingresso del Portogallo nell'Unione Europea (1986), veniva istituita una «zona franca» di stampo industriale, con un'area di libera importazione ed esportazione di merci⁴⁴. La suddetta zona veniva creata, tuttavia, con la riserva espressa di un progressivo adeguamento alle condizioni risultanti dai negoziati miranti all'ingresso nella Comunità Europea.

La zona economica speciale è localizzata nei pressi del Porto di *Caniçal*, a pochi chilometri dall'aeroporto, riqualificando un villaggio di pescatori, riferimento principale per le merci che arrivano o escono dalla Regione.

Nel tempo la zona franca si è progressivamente trasformata in una zona economica speciale, denominata *Centro Internacional de Negócios da Madeira*, stabilendo benefici fiscali per gli investitori. Il *Centro* comprende diverse aree di atti-

⁴³ https://www.abc-madeira.com/images/pdf/en-01-DL_500_80.pdf.

⁴⁴ In base all'art 227 della Costituzione portoghese (*Poderes das regiões autónomas*) le Regioni autonome possono, infatti, adeguare la regolazione nazionale alle esigenze locali. In base all'art. 227, primo comma, lett. i), della Costituzione le Regioni autonome possono: «*Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades dos regionais, nos termos de lei quadro da Assembleia da República*».

vità: (i) il Registro Internazionale Navale di Madeira (MAR)⁴⁵; (ii) il Centro di Servizi Internazionali⁴⁶; (iii) la Zona Franca Industriale (ZFI).

Con Decreto n. 165 del 1986 sono stati stabiliti degli incentivi finanziari, originariamente a carico della Regione, oggi finanziati con i fondi dell'UE, a copertura fino al 50% dei costi sostenuti per la formazione del personale e per l'adozione di processi di produzione idonei a determinare risparmio energetico.

Il Decreto n. 21/87/M del 1987 disciplina nel dettaglio il funzionamento della zona franca e la procedura per il rilascio delle autorizzazioni per operarvi, precludendo espressamente le attività finanziarie *off-shore*.

La gestione della zona franca è stata affidata, in via diretta, a una società a partecipazione pubblica creata nel 1984 (*Sociedade de desenvolvimento da Madeira*) tutt'oggi operativa⁴⁷, che controlla il rispetto della normativa, organizza e amministra i servizi della zona (compresa la predisposizione dei documenti per operarvi), garantisce la manutenzione degli edifici e delle strutture.

Per operare nella ZES occorre un'autorizzazione che viene rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta dalla Regione, con l'intermediazione della suddetta Società e il parere del *Madeira Free Trade Office*⁴⁸. Il periodo minimo per l'avvio, il funzionamento e lo sviluppo delle attività avviate all'interno della ZES è di 5 anni, estendibile per un periodo di 2 anni.

L'ammissione alla ZES è inoltre limitata alle attività stabilite dalla legge⁴⁹. Numerose società estere hanno ottenuto l'autorizzazione ad intraprendere attività industriali e commerciali all'interno della zona, soprattutto nel settore alimen-

⁴⁵ Nel registro navale internazionale di Madeira possono iscriversi le imbarcazioni commerciali, le piattaforme petrolifere (in quanto natanti), le imbarcazioni da diporto, le società di *shipping* e di *chartering*. Le agevolazioni fiscali offerte contemplano: un livello impositivo particolarmente basso (3%-5%) sui profitti realizzati dalle compagnie di navigazione che possiedono navi registrate nel MAR; l'assenza di tasse di proprietà sulle imbarcazioni e l'assenza di imposizione fiscale sulle plusvalenze derivanti dalla cessione delle imbarcazioni o delle stesse compagnie di navigazione.

⁴⁶ Ad eccezione delle imprese che svolgono unicamente attività di raccolta di risparmio pubblico, concessione di credito e attività di assicurazione e riassicurazione, qualsiasi società di servizi può chiedere la licenza ad operare all'interno del Centro. Tra le circa 3400 società registrate, le attività più comuni sono rappresentate dal commercio internazionale, le telecomunicazioni, l'attività di servizi immobiliari, l'attività di gestione delle partecipazioni sociali. Le società finanziarie che hanno ottenuto l'autorizzazione ad operare nella ZES dopo il 2000 dovranno infatti pagare un'imposta dell'1% in caso di rilascio nel periodo 2001-2002; del 2% se la licenza è stata ottenuta nel 2003-2004 e del 3% per le licenze concesse nel periodo 2005-2006. Secondo quanto stabilito dagli accordi stipulati tra il Portogallo e l'Unione Europea, la tassazione delle società autorizzate tra il 2007-2009 si attesta al 3%, per quelle autorizzate tra il 2010-2013 al 4% e al 5% per le società autorizzate tra il 2013-2020.

⁴⁷ La società è detenuta per il 75% da un soggetto privato (*Pestana Group*) e per il 25% dalla Regione autonoma.

⁴⁸ Cfr. il *Regional regulatory decree* n. 21/87/m.

⁴⁹ Le società possono svolgere le seguenti attività economiche relative a: produzione e distribuzione di energia elettrica, del gas e dell'acqua; commercio all'ingrosso; trasporti e comunicazioni; immobiliare, affitto e attività commerciali; attività di noleggio; istruzione superiore, educazione degli adulti e altre attività formative; altre attività di servizio sociale.

tare, manifatturiero e dell'energia, installando stabilimenti e beneficiando delle infrastrutture nell'area.

La disciplina sulle agevolazioni fiscali è contenuta nel Decreto n. 215/89 (*Estatuto dos Beneficios Fiscais*), modificato da ultimo dalla legge n. 64 del 2015⁵⁰.

Con l'entrata nell'UE il regime della zona speciale di Madeira è stato oggetto di negoziati con la Commissione che ha portato al mantenimento delle suddette agevolazioni. L'Accordo prevede la verifica periodica da parte della Commissione (di fatto ogni cinque anni), dell'incidenza di tali aiuti sullo sviluppo socio-economico della Regione⁵¹. Dal 2006 il Portogallo ha più volte notificato alla Commissione le modifiche alle agevolazioni concesse nella zona speciale che sono sempre state valutate positivamente⁵².

Nel 2015 il Portogallo ha notificato le modifiche al Decreto n. 215/89⁵³ introduttivo del cd. «IV regime», vigente fino al 31 dicembre 2027, in base al quale le imprese possono godere di un'aliquota d'imposta del 5%, (uno dei tassi più bassi nell'Unione Europea) e ulteriori vantaggi fiscali.

Dopo una serie di segnalazioni da parte di alcuni europarlamentari⁵⁴, mosse anche da inchieste giornalistiche, nel luglio del 2018 la Commissione UE ha avviato un'indagine per verificare il rispetto da parte del Portogallo della normativa sugli aiuti di Stato. La Commissione dubita infatti che i dati comunicati dal Portogallo in ordine all'effettiva creazione di posti di lavoro siano reali e che le esenzioni fiscali concesse⁵⁵ non diano di fatto vita a paradiso fiscale *off shore* all'interno dell'Unione. A quasi due anni dalla sua apertura la procedura, tuttavia, non si è ancora conclusa.

⁵⁰ Il regime fiscale che terminerà il 31 dicembre 2020, prevede agevolazioni sulla *Corporate Income Tax*: in particolare (i) 3% per il periodo 2007 a 2009; (ii) 4% per il periodo 2010 a 2012; (iii) 5% per il periodo dal 2013 al 2020, con effetti fino al 2027. Nella zona è inoltre vigente un tasso ridotto dell'IVA al 4%, un tasso medio dell'8% e un tasso standard del 14% (invece del 5%, 12% e 20% del resto del Portogallo). Con riferimento ai dazi doganali le materie prime e i prodotti semilavorati importati nella Zona sono esenti da dazi di importazione se destinati alla trasformazione immediata in nuovi prodotti i quali, essendo per questo considerati fin dall'origine europei, sono esenti da dazi di importazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione.

⁵¹ *State Aid* nn. E 13/91, E 19/94; 222/A/2002; 222/B/2002.

⁵² Nel 2011 il Portogallo ha nuovamente notificato il regime degli aiuti segnalando un incremento del 36,7% del massimale annuale della base imponibile giustificato in ragione dell'inflazione e delle modifiche in aumento della tassa societaria a livello nazionale dal gennaio 2012 (aumentata dal 20 al 25%). Il 2 luglio 2013 la Commissione ha valutato positivamente tale modifica, su cui si v. *State Aid* n. 34160.

⁵³ *State Aid* n. 427909.

⁵⁴ Si v. il *report* dell'europarlamentare A. Gomes, «*Madeira - a preferential tax regime*»: <https://www.ana-gomes.eu/PublicDocs/c1e467c9-239e-4857-a148-95d77039fe0d.pdf>.

⁵⁵ Si v. la lettera e il comunicato stampa della Commissione in cui si rende noto che da un'indagine preliminare emerge che le imprese destinatarie degli sgravi fiscali non abbiano beneficiato degli stessi in virtù di attività svolte a Madeira e che non abbiano creato o mantenuto il numero di posti di lavoro necessario, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4384_en.htm.

5.3. *Le zone economiche speciali in Lettonia («Speciālajās Ekonomiskajās Zonās»)*

Nel 1996 il Governo lettone ha varato il piano per lo sviluppo regionale, incentivando l'istituzione delle ZES come «centri di innovazione, parchi tecnologici e incubatori d'impresa» e il 21 marzo 2002 è stata approvata la relativa legge di attuazione⁵⁶.

Nel 2004, la Lettonia è entrata a far parte dell'Unione Europea mantenendo le sue due zone economiche speciali, situate a Rēzekne e, Liepāja (istituite nel 1997), i due porti franchi a Riga e Ventspils (istituiti, rispettivamente, nel 1997 e nel 2000) e, nel 2016, è stata istituita una nuova ZES a Latgale⁵⁷. Gli aiuti di Stato concessi sono stati notificati alla Commissione⁵⁸ che si è espressa sul particolare regime di aiuto concesso nel porto franco di Ventspils alle società petrolifere, considerato compatibile in ragione dell'incremento occupazionale nel territorio⁵⁹.

Come Madeira, anche l'intera Lettonia costituisce una zona ammessa alle deroghe in materia di aiuti di Stato.

Il 27 luglio 2001 il Parlamento lettone (*Saeima*) ha armonizzato la regolazione delle zone economiche speciali a livello nazionale⁶⁰. Le esenzioni fiscali includono, in particolare, lo sgravio dell'80% sulla tassa immobiliare, sull'imposta sul reddito delle società, sulla ritenuta alla fonte per i dividendi e l'esenzione dell'IVA per la maggior parte dei beni. Le società ricevono lo sgravio fiscale a seconda della propria dimensione⁶¹.

Le ZES di *Liepāja*, *Rēzekne*, e *Latgale* oltre al potenziamento del commercio e dell'industria, hanno l'obiettivo di facilitare lo sviluppo dell'intera regione che le ospita.

La zona di *Liepāja* (*Liepājas Speciālā Ekonomiskā Zona*) occupa il territorio non residenziale della città, la zona industriale, l'aeroporto internazionale, l'ex base militare di Karostaed è, inoltre, un nodo della rete transeuropea (TEN - T) per il trasporto di merci. La zona è gestita da un consiglio composto di nove membri, in carica per cinque anni⁶² che il compito di approvare il piano di sviluppo, stipula-

⁵⁶ In realtà la Lettonia ha approvato la prima legge sui porti franchi già nel 1921, a cui sono seguiti, dopo nove anni, i regolamenti sul porto franco di Liepāja e di Ventspils.

⁵⁷ D. Ziedina, M. Pelse, *Main characteristics of economic zones types: Latvia's experience*, in Atti del 2017 International Conference "Economic science for rural development" n. 44 Jelgava, LLU ESAF, 27-28 aprile 2017, 21.

⁵⁸ *State Aid* n. 39142.

⁵⁹ *State Aid* n. 38982.

⁶⁰ Si v. la L. 10 luglio 2014, n. 133.

⁶¹ Nel dettaglio: 35% quando l'azienda corrisponde alla categoria di «grande azienda»; 45% quando l'azienda corrisponde alla categoria di «media impresa»; 55% quando l'azienda corrisponde alla categoria di «piccola o micro azienda».

⁶² La composizione è mista in quanto sono presenti tre rappresentanti delegati dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e dei Trasporti e che sono nominati (e eventualmente rimossi dalla carica) dal Consiglio dei

re contratti con gli investitori, definire i confini della zona in accordo con l'autorità statale.

L'Autorità, istituita su iniziativa regionale ne costituisce un organo e ha, *inter alia*, il compito di rilasciare i permessi per operare nella zona e di controllare il rispetto delle condizioni contrattuali. I vantaggi ottenuti dalle ZES hanno indotto a istituire una nuova ZES nella regione di *Latgale* fino al 31 dicembre 2035. Ogni comune della Regione può richiedere al Governo l'autorizzazione per istituire nel proprio territorio una ZES, fermo restando che l'area totale occupata dalle stesse non può superare il 5 % della superficie regionale.

5.4. *Le zone economiche speciali in Polonia («Specjalne Strefy Ekonomiczne») e il superamento del modello ZES*

Nel regime di transizione dal governo comunista la Polonia è passata da un'economia fortemente controllata a livello centrale a un'economia aperta al mercato e, dopo una lunga trattativa, nel 2004 è, come è noto, entrata nell'Unione Europea.

Tale transizione ha reso necessario un forte intervento pubblico nell'economia per evitare il fallimento di molte imprese pubbliche e private. Uno di questi strumenti è costituito proprio dalle ZES, introdotte con legge del 20 ottobre 1994 («*Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnychstrefachekonomicznych*»), istituite con la principale finalità di creare nuovi posti di lavoro e ridurre la forte disoccupazione presente in alcune aree del paese⁶³.

Le ZES non si riducono, tuttavia, ad uno strumento di lotta alla disoccupazione, ma si sono inserite in un più ampio disegno di politica economica nazionale con obiettivi chiaramente scolpiti dall'art. 3 della legge istitutiva⁶⁴. Le zone hanno attratto notevoli risorse, fornendo un contributo fondamentale allo sviluppo del Paese anche durante gli anni della crisi economica⁶⁵.

Ministri, tre rappresentanti del Comune e tre rappresentanti degli operatori economici privati.

⁶³ H. Kaneko, *Special Economic Zones in Poland: A Black Hole Swallowing State Budget or a Messiah for Regional Development?* in *Reviewing European Union accession*, a cura di T. Hashimoto, M. Rhimes, B. Nijhoff, Leide, 2017, 57.

⁶⁴ Nel dettaglio: lo sviluppo di specifiche aree di attività industriale, di nuove soluzioni tecniche e tecnologiche per il loro utilizzo nell'economia nazionale e delle esportazioni. L'aumento della competitività dei prodotti e dei servizi, lo sviluppo delle infrastrutture economiche, la creazione di nuovi posti di lavoro, la gestione delle risorse naturali inutilizzate.

⁶⁵ Si v. in merito Colliers International, *Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, 2016, disponibile al seguente link: http://www.colliers.com/en-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Report_Special_Economic_Zones_Poland_EN.pdf.

Unitamente ad una politica economica particolarmente rigorosa, le ZES hanno contribuito, specialmente diminuendo il tasso di disoccupazione⁶⁶, a rimettere in moto l'economia della Polonia che è oggi uno degli Stati con una percentuale di crescita del PIL maggiore (5,3% nel 2018 e il 4,1% nel 2019⁶⁷) nell'Unione Europea.

Come evidenziano i report della Commissione la stabilità dell'economia polacca ha permesso di effettuare alcuni tagli alla spesa pubblica e assicurare un basso e stabile debito pubblico.

Il dato tuttavia più significativo ai fini della presente indagine è il rapporto tra l'aumento degli investimenti pubblici e l'afflusso dei fondi UE di cui la Polonia è il maggiore fruitore⁶⁸. Nonostante la forte differenziazione regionale la gestione della politica di coesione regionale e delle relative risorse – in virtù di un'articolazione istituzionale disegnata anche tenendo conto della necessità di rendere più efficaci le ingenti risorse comunitarie – è centralizzata.

La gestione dei fondi strutturali a livello centrale comporta una maggiore facilità di programmazione, realizzazione dei programmi, facilità e rapidità di intervento.

In Polonia sono attualmente istituite 14 zone economiche speciali⁶⁹ che avevano, inizialmente, un periodo di operatività ventennale. Per i positivi risultati conseguiti, il governo ne ha prorogato due volte la durata (inizialmente fissata nel 2020) fino al 31 dicembre 2026.

In base alla legge istitutiva le suddette zone sono collocate in aree non residenziali destinate all'esercizio delle attività economiche. La gestione di ogni ZES è affidata ad apposite società controllate a livello statale o regionale.

L'incentivo principale sia per gli investitori stranieri che polacchi è costituito dall'esenzione dalla *Corporate IncomeTax* (CIT) e dalla *Personal IncomeTax* (PIT). Per beneficiare delle agevolazioni fiscali gli imprenditori devono rispettare alcune condizioni e in particolare, effettuare un investimento della durata minima di cinque anni e mantenere i posti di lavoro creati per lo stesso tempo.

Uno degli elementi che ha favorito il successo delle ZES è rappresentato dal controllo sul rispetto delle suddette condizioni⁷⁰. Il gestore è infatti obbligato

⁶⁶ Si v. R. Pastusiak, J. Keller, *Wpływ Specjalnych Stref Ekonomicznych na gospodarkę*, in <http://www.wneiz.univ.szczecin.pl/>; W. Lichota, *The Financial Effectiveness of Poland's Special Economic Zones*, in *The Polish Journal of Economics*, 2016, 281, 99.

⁶⁷ Si v. *Real GDP growth rate – volume*, in <https://ec.europa.eu/eurostat>.

⁶⁸ Commissione UE, *Public administration characteristics and performance in EU28: Poland*, in *ec.europa.eu*.

⁶⁹ Nel dettaglio, sono le seguenti: Sse euro-park mielec, Suwalska SSE, Katowicka SSE, Legnicka SSE, Łódzka SSE, Wałbrzyska SSE, Kamiennogórska SSE, Kostrzyńsko-Stubicka SSE, Słupska SSE, SSE «Stara-chowice», Tarnobrzęska SSE, Pomorska SSE, Warmińsko-Mazurska SSE, Krakowski Park Technologiczny.

⁷⁰ In argomento si v. TAAC Solutions for the Polish Investment and Trade Agency (PAIH), *Tax and legal aspects of the functioning of the Special Economic Zones in Poland*, Varsavia, 2017, 3, in www.paih.gov.pl

a verificare la tipologia di attività economica che l'imprenditore intende svolgere nella Zona e il potenziale impatto per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di Sviluppo della ZES. Viene inoltre periodicamente valutato l'impatto occupazionale diretto e indiretto. Secondo uno studio «le ZES hanno un sostanziale effetto positivo sull'occupazione. Ogni 100 posti di lavoro creati in una ZES, in media, si determinano circa 72 posti di lavoro nel territorio ospitante e 137 nei territori confinanti»⁷¹.

Durante la trattativa per l'ingresso nell'Unione la Commissione e la Polonia hanno raggiunto una soluzione di compromesso tramite la rimodulazione del regime fiscale a seconda della grandezza e del settore di riferimento delle imprese⁷².

Come dimostra il significativo numero dei procedimenti avviati nei confronti della Polonia, la Commissione ha continuato a mantenere un occhio vigile sul regime degli aiuti concessi nelle ZES⁷³. Il 15 gennaio 2015⁷⁴, la Polonia ha notificato alla Commissione europea una scheda informativa sui permessi rilasciati nelle ZES tra il 25 dicembre 2014 e 31 dicembre 2020. La Commissione ha ritenuto gli aiuti concessi compatibili con la normativa euro-unitaria.

I benefici economici apportati dalle zone economiche speciali all'economia nazionale hanno indotto la Polonia a estenderne ulteriormente l'efficacia oltre il termine di durata (che scadrà nel 2026). In vista di tale scadenza è stata adottata

files/?id_plik=28778.

⁷¹ P. Ciżkowicz, M. Ciżkowicz-Pękała, P. Pękała, A. Rzońca, *The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective*, NBP Working Paper, n. 208, 2015, 6, https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/208_en.pdf.

⁷² Cfr. M.G. Kisłowska, *Future of Special Economic Zones in the Aftermath of Poland's Accession to the European Union*, 5 J Int'l Bus & L. 174 (2006); A. Szerbiak, *Poland Within the European Union: New Awkward Partner Or New Heart of Europe?*, Routledge, 2012. Le prime modifiche sono state adottate nel 2000 tramite la riduzione dell'ammontare degli aiuti concessi successivamente al 31 dicembre 2000. Rimaneva, tuttavia, il problema dei permessi rilasciati anteriormente a tale data, i quali consentivano di usufruire di vantaggi illimitati. Le piccole e medie imprese vennero lasciate libere di mantenere la loro condizione fino alla fine del 2011 e del 2010. Ai grandi investitori venne consentito di ricevere un aiuto pari al 50% o al 75% dell'investimento a seconda dell'anno di entrata nelle ZES (1999 o 2000). Agli investitori nel settore dei motoveicoli venne invece concesso un finanziamento del massimo 30% rispetto al costo del loro investimento.

⁷³ L'intensità massima dell'aiuto disponibile per i beneficiari tiene conto del diverso livello di sviluppo economico delle singole regioni in cui si trovano le ZES. In linea con la mappa degli aiuti regionali 2014-2020 le regioni della Polonia orientale beneficiano dell'intensità massima di aiuto (50%). Per le altre regioni, l'intensità di aiuto consentita va dal 35% al 10%. Sono molteplici i procedimenti avviati e conclusi con una dichiarazione di compatibilità dell'aiuto: *State Aid* n. 13919, *Conditions on granting aid in special economic zones*; *State Aid* n. 14465, *Regional aid scheme for firms carrying on economic activities in special economic zones*; *State Aid* n. 17545, *Regional aid scheme for enterprises conducting business activity in the Special Economic Zones, on the basis of a permit issued after 31 December 2000*; *State Aid* n. 17546, *Regional Aid Scheme for the Entrepreneurs Active in Special Economic Zones granted in the form of the real estate tax exemption, to the large and motor vehicle-sector entrepreneur*; *State Aid* n. 17547, *Regional Aid Scheme for the entrepreneurs Active in Special Economic Zones granted in the form of annulment of the arrears of the real estate tax, to the large and motor vehicle*; *State Aid* n. 22363 *Taxation in Free Ports and Special Economic Zones*.

⁷⁴ *State Aid* n. 40523.

una legge sul sostegno agli investimenti, entrata in vigore il 2 luglio 2018⁷⁵, che svincola i benefici concessi dai confini territoriali delle zone economiche speciali, estendendoli all'intero territorio nazionale.

Si crea quindi un doppio regime in base al quale le attuali ZES rimarranno operative fino alla fine del 2026 solo per i permessi già concessi, mentre i nuovi investimenti saranno regolati dalla nuova disciplina.

Analogamente a quanto avviene per le zone economiche speciali, per ottenere il beneficio, gli investitori devono garantire determinati investimenti e la creazione di un numero minimo di posti di lavoro. L'ammontare dell'agevolazione dipende dalla quantità dell'investimento, dalla sua ubicazione e dalle dimensioni dell'azienda⁷⁶. L'ubicazione dell'investimento determina, inoltre, la durata dell'agevolazione che può essere accordata per un periodo compreso tra i 10 e 15 anni⁷⁷.

6. *Le zone economiche speciali e le zone logistiche speciali in Italia*

Come anticipato, nel 2017 il legislatore italiano ha previsto che le Regioni del Sud d'Italia possano istituire al loro interno delle zone economiche speciali, sfruttando le potenzialità delle aree portuali collegate alla rete TEN-T⁷⁸.

⁷⁵ Cfr. la legge «*Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o w sferowaniu nowych inwestycji*». A tale legge sono seguiti due regolamenti attuativi. Il primo sugli aiuti pubblici concessi agli imprenditori per l'attuazione di nuovi investimenti: «*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji*»; il secondo relativo alla determinazione delle aree e alla loro assegnazione: «*Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym*».

⁷⁶ In base alla soprarichiamata legge, più piccola è l'impresa e più a est si trova l'investimento (cioè nelle aree della Polonia orientale), maggiore è l'intensità dell'aiuto concesso.

⁷⁷ Nel dettaglio: dieci anni per gli investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 25%, 20% o 10% (Bassa Slesia, Grande Polonia, Slesia, Varsavia West Subregion e Varsavia); dodici anni per gli investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 35% (Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Łódzkie, Małopolskie, Opolskie, Pomorskie, Świętokrzyskie, Zachodniopomorskie e sottoregioni: Ciechanów-Płock, Ostrołęcko-Siedlecki, Radom e Varsavia-Est); quindici anni per gli investimenti in aree con un'intensità di aiuto di base del 50% (*lubelskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie*). Le intensità di aiuto di base sopra menzionate si riferiscono alle grandi imprese, mentre per le micro, piccole e medie imprese queste intensità sono rispettivamente superiori del 20% e del 10%. Oltre ai suddetti criteri, l'agevolazione viene concessa anche in base a criteri qualitativi tra cui l'implementazione di investimenti in settori strategici, il raggiungimento di un alto livello di esportazioni, lo sviluppo di attività di ricerca e sviluppo, il basso impatto sull'ambiente, la creazione di posti di lavoro specializzati e l'offerta di un lavoro stabile e l'affiliazione a *cluster* nazionali.

⁷⁸ Sull'argomento si v. A. Berlinguer (a cura di), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, M. Menicucci, 2018; *Le zone economiche speciali (Zes) fra normativa nazionale piani di sviluppo strategici regionali*, in *Riv. dir. navigaz.*, 2018, 273; E. Zizzo, *Le zone economiche speciali: tra successo europeo e débâcle italiana*, in *Annali univ. Bari*, 2018, 487; P. Marzano, *L'istituzione delle zone economiche speciali - Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2018, 133; U. Patroni Griffi, *I porti e le zone economiche speciali*, in *Gazzetta forense*, 2018, 5; D. Miotti, *Zone economiche speciali*, op. cit., 791; M. D'Amico, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2016, 577; E. Caterini, E. Jorio, *Le zone economiche speciali, un'occasione unica per il Sud*, in <http://www.astrid-online.it/>

La scelta di ancorare le ZES alla realtà portuale ha radici storiche e evidenzia la volontà di riscattare un tentativo già (rimasto in)compiuto con i punti⁷⁹ e porti franchi che, salvo le fortunate esperienze di Trieste e Venezia non sono, benché formalmente istituiti, per diverse ragioni, operativi⁸⁰.

Il collegamento tra le ZES e la rete TEN-T dimostra l'intento di integrare le zone nel sistema dei «corridoi» europei di trasporto⁸¹. L'efficientamento della rete, finanziata con il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e dal fondo di rotazione nazionale, richiede ancora, tuttavia, un significativo rafforzamento logistico, con l'implementazione dei collegamenti ferroviari e stradali e il completa-

static/upload/protected/cate/caterini_jorio_le-zone economiche-speciali_9_10_17.pdf; A. Uricchio, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo (relazione al convegno, 5 maggio 2017, I corridoi transeuropei I e VIII - Opportunità d'integrazione culturale e di sviluppo del Sud)*, in *Gazzetta forense*, 2017, 558; E. Forte, *Logistica economica, portualità e Zone Economiche Speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Rivista giur. del Mezzogiorno*, 2017, 4, 969; A. Lepore, P. Spirito, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2017, 4, 855; D. Miotti, *Zone economiche speciali per accelerare i processi di sviluppo delle regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solo di quelle*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2017, 101.

⁷⁹ Il «punto franco» è la denominazione con la quale la legislazione italiana tradizionalmente indica la «zona portuale franca», diversa rispetto al porto franco in quanto permette lo svolgimento di altre attività non concernenti le transazioni commerciali con l'estero, su cui si v. A. De Cicco, *op. ult. cit.*, 729.

⁸⁰ A Trieste il primo regime doganale franco è istituito nel 1891 in sostituzione dell'abolito regime di franchigia integrale già accordato alla Città e al porto fin dal XVIII secolo e poi nella Città di Fiume. Con l'annessione delle due città l'istituto del «punto franco» venne recepito dalla legislazione italiana (R.D. 1° marzo 1938, n. 416, convertito dalla l. 4 giugno 1938, n. 1198). Successivamente, con un provvedimento di carattere generale, si stabilì la possibilità di dichiarare, con Regio Decreto, «porti franchi», totalmente o in parte, alcuni dei maggiori porti italiani, per la durata di trent'anni. Nell'ambito di tali aree portuali (come delimitate da decreti di attuazione), considerate fuori della linea doganale, potevano compiersi in completa libertà da ogni vincolo doganale tutte le operazioni inerenti all'imbarco, sbarco e trasbordo di materiali e di merci, al loro deposito e alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione, potendo anche essere autorizzato l'insediamento di stabilimenti industriali all'interno della zona franca. Venne così istituito con Regio Decreto il «punto franco» nel porto di Genova rimasto tuttavia privo di attuazione. La previgente legge doganale (l. 25 settembre 1940, n. 1424) autorizzava, in via generale, la realizzazione di zone portuali franche all'interno dei porti, stabilendo la possibilità di istituire, con legge, punti franchi nelle principali città marittime del regno (art. 78). Sulla base del rinvio operato dall'art. 2 suddetta l. n. 1424, furono emanati in tempi rapidi una serie di provvedimenti legislativi, rimasti quasi tutti inattuati, che istituivano «punti franchi» nei maggiori porti italiani: il d.lgs. 5 gennaio 1948, n. 268 (punto franco nel Porto di Venezia), la l. 11 febbraio 1952, n. 75, (punto franco nel Porto di Napoli), la l. 6 agosto 1954, n. 843 (punto franco nel Porto di Genova). Alcuni anni dopo, i suddetti provvedimenti venivano richiamati in occasione dell'istituzione, con legge (n. 202/91), di nuove «zone franche» negli stessi porti di Genova, Napoli e Venezia. Tale disciplina, tuttavia, richiedeva una nuova individuazione dei confini delle zone franche da parte dei consorzi e dei ministeri, a quanto consta, mai compiuta. Anche l'art. 12 dello Statuto sardo pur riconoscendo che il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato, prevede al comma 2 la possibilità di istituire punti franchi. Il d.lgs. n. 75/1998 ha istituito zone franche nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme, Arbatax ed in altri porti ed aree industriali ad essi funzionalmente collegate, demandando la delimitazione territoriale delle zone franche e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la loro operatività all'emanazione di separati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta della Regione. A tale normativa è stata data attuazione limitatamente al porto di Cagliari con d.P.C.M. 7 giugno 2001. Tale zona franca, benché istituita non è entrata poi concretamente in esercizio in ragione di difficoltà territoriali, gestionali, logistiche e contenziose incontrate dalla «Cagliari free zone» (ora «Sardegna free zone»), ente deputato alla sua amministrazione.

⁸¹ Sull'argomento si v. M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, 2017, 143.

mento dei collegamenti di «ultimo miglio» con porti e aeroporti, e richiede una realizzazione che ha come termine il 2030⁸².

L'art. 4, comma 3 del d.l. 91/2017 convertito con modifiche dalla l. 3 agosto 2017, n. 123, ha introdotto la disciplina di principio delle zone economiche speciali, cui è seguita la regolazione di attuazione statale e regionale⁸³. Per rispondere alle pressioni delle regioni del Nord Italia, l'art. 1, commi 61-65 della legge di bilancio 2018⁸⁴ ha specularmente esteso tale disciplina a tutte le altre regioni italiane, dando così la possibilità di istituire anche nel settentrione le «zone logistiche semplificate» (ZLS)⁸⁵. Ciò che si dirà per le ZES vale dunque anche per le ZLS.

Alla richiamata normativa di principio sono, in particolare, seguiti due ulteriori atti: il primo, adottato con d.P.C.M., 25 gennaio 2018, n. 12, stabilisce le modalità e i criteri di istituzione delle ZES, il secondo adottato con legge (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modifiche dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12), reca la disciplina sullo «speciale» regime di semplificazione amministrativa previsto per tali zone.

Il suddetto d.P.C.M. n. 12 prevede la possibilità di istituire ZES «regionali» e «interregionali».

La prima tipologia deve comprendere almeno un'area portuale (purché abbia le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE n. 1315/2013), collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e può includere anche aree, interne alla stessa regione, non territorialmente adiacenti, purché abbiano un «nesso economico funzionale» tra di loro. Lo stesso d.P.C.M. specifica che quest'ultimo collegamento sussiste «qualora vi sia la presenza o il potenziale sviluppo, di attività economico-produttive, indicate nel Piano di sviluppo strategico, o di adeguate infrastrutture di collegamento tra le aree interessate» (art. 1, comma 1). Nelle ZES regionali possono inoltre essere inclusi «porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, come definiti dalle norme vigenti, piattaforme logistiche e interporti, non può comprendere zone residenziali».

Il d.P.C.M. prevede poi due sotto-tipologie di ZES interregionali: (a) le ZES tra una regione priva della tipologia di porto con le caratteristiche di cui al citato

⁸² Si v. il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015) 5451 del 29 luglio 2015.

⁸³ L'art. 4, comma 2 del d.l. 91/2017 definisce infatti le ZES: «[...] una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementativa degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa».

⁸⁴ L. 27 dicembre 2017, n. 205.

⁸⁵ Inizialmente, a differenza delle ZES le ZLS non beneficiavano di un credito d'imposta, tale differenza è stata tuttavia eliminata dall'ultima legge di bilancio.

regolamento UE e una regione in cui sia presente tale tipo di porto (art. 4, comma 1)⁸⁶; (b) le ZES tra più regioni contigue prive di aree portuali con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 e una regione in cui sia presente tale tipo di porto. Tali regioni possono presentare domanda per l'istituzione di una ZES in forma «associata».

Le imprese che si insediano nella ZES possono beneficiare di un credito di imposta commisurato alla quota del costo complessivo dei nuovi beni acquisiti, destinati a strutture imprenditoriali già esistenti e di nuova istituzione, a condizione che avviino un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti nella stessa zona⁸⁷.

Tale agevolazione è finanziata con il Fondo Sviluppo e Coesione (200 milioni da utilizzare tra il 2018 e il 2020), il cui controllo spetta all'Agenzia per la coesione territoriale.

Visto che le zone economiche speciali ad oggi non sono ancora operative, la Legge di Bilancio 2020 ha esteso il credito d'imposta fino al 2022 (impegnando 100 milioni del Fondo di Sviluppo e Coesione).

Il controllo sulle zone è affidato a un Comitato di indirizzo cui sono attribuite funzioni generali di supervisione e in qualità di «soggetto per l'amministrazione» delle ZES⁸⁸.

⁸⁶ In relazione alle ZES interregionali indicate *sub* (a), la Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere (Cons. St., sez. atti norm., 10 gennaio 2018, n. 134) ha evidenziato che non sono chiare le ragioni per cui sia necessario che una delle regioni non abbia un'Autorità portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315 e non possano essere costituite, invece ZES tra Regioni entrambe dotate di aree portuali di tale tipologia. Si è evidenziato inoltre l'opportunità di precisare i motivi per cui le ZES di cui a questo all'art. 4, comma 2, possano essere istituite massimo tra due Regioni, a differenza di quelle di cui al comma precedente: peraltro, questa difformità sembra contrastare con la *ratio* dell'istituto; inoltre per le ZES di cui al comma 2 non è previsto il requisito della contiguità (che deve sussistere, invece, per quelle di cui al comma 1). Quanto alle ZES di cui all'art. 4, comma 1, la Commissione ha segnalato i rischi relativi all'estensione del regime di favore anche alle aree in cui si trovi un porto non rientrante nella categoria di Area portuale, di cui al regolamento UE n. 1315/2013. Questa disposizione, ad avviso della Commissione, si può prestare a comportamenti speculativi da parte delle Regioni, indotte a individuare aree in cui si vuole creare una ZES e, successivamente, costruirvi un porto, anche di piccole dimensioni, per poter accedere alla disciplina premiale.

⁸⁷ Il credito d'imposta a cui possono accedere le imprese nelle ZES ricalca esattamente le misure già in vigore nel Mezzogiorno, con l'unica eccezione che diventano ammissibili agli incentivi gli investimenti fino a 50 milioni di euro (per tutte le imprese insediate, indipendentemente dalla regione e dalle dimensioni dell'impresa), per un raffronto tra le due misure si v. *Zone Economiche Speciali Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*, in www.pwc.com/it. Le aziende insediate nelle ZES mantengono inoltre la possibilità di accedere agli altri incentivi fiscali e strumenti agevolativi che Stato e Regioni mettono a disposizione delle aziende nel loro complesso. L'unico vincolo è che il valore degli incentivi ricevuti da ogni singola azienda non superi il tetto massimo che la normativa europea fissa per la concessione di aiuti di Stato. L'Agenzia delle Entrate, con provvedimento del 9 agosto 2019, ha disposto la «definizione delle modalità di presentazione della comunicazione per la fruizione del credito d'imposta per gli investimenti nelle zone economiche speciali»: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/-/provvedimento-del-09-08-2019>.

⁸⁸ Al Comitato spettano in particolare, per quanto qui interessa le verifiche sul rispetto del Piano di sviluppo strategico e le ulteriori verifiche, nel caso di istanza di cambio di destinazione urbanistica, delle aree private incluse nella ZES, acquisendo la documentazione in caso di trasferimento di proprietà o di costituzione

L'art. 1 comma 316 della suddetta legge di bilancio 2020 ha modificato la composizione del Comitato di indirizzo prevedendo l'inserimento di un commissario straordinario del Governo che lo presiede. Il Comitato della ZES è quindi ora composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, un rappresentante della regione, o delle regioni nel caso di ZES interregionale, un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La gestione delle ZES ha assunto quindi una veste spiccatamente statale.

6.1. *La (difficile e) necessaria concertazione tra Stato, Regioni, enti locali e parti interessate all'istituzione delle ZES*

Nelle esperienze degli altri Stati gli ampi poteri affidati ai comitati e alle società di gestione, sotto il controllo dell'autorità statale o regionale, hanno conferito una maggiore libertà e dinamicità allo sviluppo delle zone.

In Italia, il «commissariamento» delle ZES, che significativamente ha preceduto addirittura la loro «messa in pratica», dimostra le enormi difficoltà di raccordo tra i livelli di governo nell'assunzione delle decisioni, producendo un perdurante stallo sia sul fronte della regolazione che dell'amministrazione delle stesse zone⁸⁹.

Sebbene, come visto, il legislatore abbia esteso la possibilità di istituire le ZES anche alle altre regioni d'Italia, l'art. 4, comma 4, del d.l. «Mezzogiorno» aveva opportunamente limitato tale possibilità alle sole regioni «meno sviluppate e in transizione», ammissibili alle deroghe in materia di aiuti di Stato previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁹⁰. L'istituzione di ZES in regioni non inserite nella Carta degli aiuti a finalità regionale non può pertanto essere compatibile con la normativa in materia di aiuti di Stato.

Ad oggi, sono state istituite tre ZES regionali (Campania, Calabria, Sicilia) e due ZES interregionali (ZES Ionica e Adriatica), che, da quanto è dato constatare, non sono ancora operative⁹¹.

di un diritto reale di godimento sul bene avvenuti nell'anno precedente la data di presentazione della proposta di istituzione.

⁸⁹ Il problema è in realtà il riflesso della disorganica gestione delle politiche di coesione territoriale, si v. sul punto M. Monteduro, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in *La coesione politico-territoriale*, op. cit., 137 dove si sottolinea che la coesione territoriale «non ha mai trovato un razionale, organico ed unitario assetto organizzativo a livello nazionale».

⁹⁰ In Italia le regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea) sono, come noto, la Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania e le regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) sono invece la Sardegna, l'Abruzzo e il Molise.

⁹¹ I Decreti istitutivi sono pubblicati sul sito del Ministero per il Sud: <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/zes/>. Sulle difficoltà nell'attuazione delle ZES si v. l'Osservatorio Svimez recentemente

L'art. 4 del d.l. 91/2017 e l'art. 3, comma 1 del d.P.C.M. n. 12/18 stabilisce che la proposta di istituzione deve provenire da una o più regioni e deve contenere «l'indicazione puntuale» della «denominazione e delle aree interessate». Ai sensi dell'art. 5 del suddetto DPCM devono essere sentiti i comuni del territorio inclusi in ciascuna proposta. L'esperienza della ZES istituita in Campania dimostra, tuttavia, che la localizzazione delle zone necessita, in realtà, di una più ampia concertazione tra le diverse parti (pubbliche e private) interessate⁹² e di una stretta collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Ai fini della concreta localizzazione delle aree in cui istituire una ZES regionale o interregionale si pongono infatti diverse questioni tra cui (i) il rischio di sperequazione territoriale; (ii) la regolazione della concorrenza tra gli operatori già presenti nell'area scelta per la localizzazione della ZES e quelli fuori dall'area; (iii) il rischio della speculazione immobiliare; (iv) la regolazione dell'intensità degli insediamenti industriali nelle aree ZES e limitrofe; (v) l'eventuale coordinamento con la pianificazione portuale.

La localizzazione delle aree ad opera delle regioni, di concerto con gli enti locali interessati, dovrebbe peraltro considerare sia le infrastrutture interne alle zone che quelle esterne necessarie ad assicurare le condizioni ottimali di accesso e di approvvigionamento delle risorse sufficienti al pieno funzionamento della ZES.

Proprio per tener conto di tali esigenze le proposte regionali di istituzione delle ZES devono essere corredate da un «Piano di Sviluppo Strategico», contenente, fra l'altro: «a) la documentazione di identificazione delle aree individuate con l'indicazione delle porzioni di territorio interessate con evidenziazione di quelle ricadenti nell'Area portuale; b) l'elenco delle infrastrutture già esistenti, nonché delle infrastrutture di collegamento tra aree non territorialmente adiacenti, nel territorio di cui alla lettera a); c) un'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES; d) una relazione illustrativa del Piano di Sviluppo Strategico, corredata da dati ed elementi che identificano le tipologie di attività che si intendono promuovere all'interno della ZES, le attività di specializzazione territoriale che si intendono rafforzare, e che dimostrano la sussistenza di un nesso economico-funzionale con l'Area portuale o con i porti di cui al comma 2, dell'articolo 3 del

costituito in collaborazione con Assporti: <https://lnx.svimez.info/svimez/>.

⁹² Con d.G.R. n. 327 del 6 agosto 2019 la Giunta regionale ha preso atto dell'esigenza di ripermittazione della ZES, demandando ai competenti uffici dell'amministrazione la predisposizione di una proposta che raccogliesse le numerose richieste provenienti dai territori. Con la coeva D.G.R. n. 389 è stato approvato il Protocollo d'intesa per lo sviluppo delle aree PIP in Irpinia, sottoscritto dalla Regione Campania, dal Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Avellino e quaranta comuni della provincia di Avellino. Saranno assegnati all'ASI settecottanta ettari per nuove fabbriche in Irpinia dai Comuni aderenti. Il Protocollo «pilota» in coerenza con la programmazione regionale individua come priorità il rilancio degli agglomerati industriali, da supportare con lo snellimento e accelerazione delle procedure di insediamento dei nuovi investimenti, la promozione di azioni sinergiche per l'attrazione di nuovi investimenti, l'assistenza agli investitori e l'animazione territoriale, estendendo ai Comuni che non rientrano nelle aree ZES previste dal Piano i benefici generati dal percorso attuativo.

presente decreto, nel caso la ZES ricomprenda più aree non adiacenti. Le aree non contigue devono comunque essere collegate alle aree portuali da infrastrutture adeguate alla realizzazione del Piano di Sviluppo Strategico [...]»⁹³.

La proposta viene inviata alla Presidenza del Consiglio che può proporre delle modifiche. Dopo una eventuale fase di interlocuzione, in cui possono essere proposte delle modifiche, la ZES è istituita con d.P.C.M. adottato su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico.

6.2. *La «speciale» e «specialissima» semplificazione amministrativa nelle ZES e ZLS*

Gli obiettivi di sviluppo economico delle ZES sono spesso sostenuti da speciali regole amministrative⁹⁴. L'idea di fondo è, infatti, che le regole «ordinarie» della macchina amministrativa ostacolano lo sviluppo delle zone economiche speciali⁹⁵.

Con l'art. 3-ter del d.l. n. 135/2018, convertito dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, recante «Semplificazioni per le zone economiche speciali – ZES e per le zone logistiche semplificate – ZLS», il legislatore italiano ha previsto uno (speciale) regime di semplificazione amministrativa valido per tutte le ZES, che può essere implementato dalle singole regioni (con una specialissima semplificazione)⁹⁶.

⁹³ Si v. l'art. 6 del citato d.P.C.M. n. 12. Nel Piano strategico elaborato dalle regioni proponenti, funzionale all'istituzione della ZES, devono inoltre essere previste: (i) le modalità con cui le strutture amministrative delle Regioni e degli enti locali interessati assicurano, anche attraverso propri uffici e personale, nonché attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con organismi ovvero strutture nazionali a totale partecipazione pubblica, l'espletamento delle funzioni amministrative e di gestione degli interventi previsti nelle ZES di competenza regionale; (ii) gli ambiti di competenza esclusiva delle Regioni nelle politiche di programmazione e gestione nel rispetto della ripartizione delle competenze assegnate allo Stato e alle Regioni.

⁹⁴ Si v. in argomento J. Basedow, *Boosting the Economy, Special Economic Zones or Nationwide Deregulation?*, in *Special Economic Zones*, op. cit., 4 ss.

⁹⁵ Nei paesi asiatici le riforme dirette alla semplificazione amministrativa sono state tendenzialmente limitate alle aree dove sono localizzate le ZES, in argomento si v. B.J., Richardson, *Is East Asia Industrializing Too Quickly? Environmental Regulation in Its Special Economic Zones*, in *Pacific Basin Law Journal*, 2004, 151 ss. Il velocissimo sviluppo delle ZES asiatiche ha reso necessaria una regolazione amministrativa più severa rispetto ad altre aree del Paese incise dalla trasformazione industriale. In Giappone, ad esempio, pur persistendo un assetto fortemente centralizzato, le ZES decentralizzano il potere amministrativo, consentendo agli amministratori di decidere perseguendo gli interessi economici locali avvicinandosi agli amministrati.

⁹⁶ Ne costituisce esempio l'art. 7 della L. regionale della Campania 7 agosto 2019, n. 16 recante «Semplificazioni procedurali per la ZES Campania» che, *inter alia*, individua come responsabile unico del procedimento, per tutte le attività attinenti alla fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento delle iniziative economiche all'interno della ZES, lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, di cui all'art. 15-bis della l. 28 gennaio 1994, n. 84, (Riordino della legislazione in materia portuale).

Sebbene la previsione generale del d.l. 91 facesse ragionevolmente ipotizzare che il legislatore avrebbe introdotto strumenti mirati a (appunto) semplificare il rapporto tra imprenditore/investitore e Amministrazione in tali zone, la misura si esaurisce, nella sostanza, nel taglio delle ordinarie tempistiche procedurali⁹⁷. L'art. 3-ter del d.l. n. 135/2018, ha, infatti, ridotto di un terzo i termini degli artt. 2 e 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA); del Regolamento 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e Regolamento 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; del T.U. 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; della l. 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali.

L'indiscriminata riduzione della tempistica procedimentale, a risorse invariate, rischia, tuttavia, di rendere praticamente impossibile la conclusione dei procedimenti e, contrariamente alle intenzioni del legislatore, incentivare l'inerzia dell'Amministrazione o l'instaurarsi di conflitti e stalli decisionali⁹⁸.

Lo stesso art. 3-ter affida al Comitato di indirizzo della ZES il raccordo tra gli sportelli unici istituiti dagli enti locali e lo sportello unico dell'Autorità di sistema portuale, il quale opera quale responsabile unico del procedimento per l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nella ZES.

Ogni regione può inoltre presentare al Ministro per il Sud, una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori semplificazioni⁹⁹.

Il legislatore oltre ad aver sovrapposto ulteriori misure di semplificazione, peraltro non realizzabili senza la messa a disposizione di risorse *ad hoc* (strumenti e personale), agli istituti generali di semplificazione già esistenti a livello nazionale (peraltro recentemente implementati dalla «riforma Madia» proprio al fine di permettere la «ripresa dell'economia» a livello nazionale), ha, ancora una volta, trascurato la necessità di implementare la «capacità amministrativa» delle singole amministrazioni nell'utilizzo dei fondi europei.

La predisposizione di risorse e di strumenti tecnici adeguati di supporto alle amministrazioni locali, specificatamente deputati all'espletamento delle proce-

⁹⁷ Si v. ad esempio il Piano elaborato dalla Regione Campania e dalla Calabria, disponibili qui: <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/zes/istituzione-zes/>.

⁹⁸ Nello stesso senso anche la previsione inserita dal suddetto art. 3-ter, secondo cui «eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990; i termini ivi previsti sono ridotti della metà».

⁹⁹ La proposta individua dettagliatamente le procedure oggetto di semplificazioni, le norme di riferimento e le amministrazioni locali e statali competenti ed è approvata dalla Cabina di regia istituita ai sensi dello stesso articolo. Sono parti dell'accordo o protocollo la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato.

dure riguardanti le ZES/ZLS, potrebbe costituire l'occasione per avviare la sperimentazione di un modello virtuoso per la gestione dei fondi europei esportabile all'intero territorio nazionale. Al contrario, in assenza di un rafforzamento della capacità amministrativa nell'utilizzo dei fondi strutturali a cui è condizionato lo sviluppo della logistica cui sono strettamente ancorate le ZES, si rischia di non raggiungere i risultati attesi¹⁰⁰.

6.3. *Il regime doganale delle «zone economiche – logistiche speciali»*

In considerazione dello stretto collegamento con l'area portuale, l'istituzione di zone franche doganali (ZFD) assume evidentemente un ruolo fondamentale per il successo delle ZES, agevolando gli scambi commerciali e permettendo che al loro interno si effettui la scelta della c.d. «destinazione doganale» delle merci, evitando l'immissione in libera pratica e, dunque, il sorgere dell'obbligazione doganale.

L'art. 3-ter del citato «Decreto semplificazioni» ha previsto che all'interno delle ZES e ZLS possano essere istituite anche delle zone franche doganali senza la necessità di un'apposita disposizione legislativa¹⁰¹. La disposizione consenti-

¹⁰⁰ L. De Lucia, *La modernizzazione*, op. cit., 106, in argomento si v. anche B. Terracciano, P.R. Graziano, *EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions*, in *Regional and Federal studies*, 2016, in particolare a pag. 26 dove si evidenzia la stretta connessione tra rafforzamento della capacità amministrativa e l'implementazione delle politiche di coesione. In argomento si v. anche J. H. Addison, *Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature*, LSE Research Paper, 2009, disponibile su http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf; S. Milio, *Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in southern Italy*, *Regional Studies*, 2004, 41(4), 429; Id., *How political stability shapes administrative performance: the Italian case*, *West European Politics*, 2008, 31(5), 915.

¹⁰¹ La competenza in materia doganale è oggi riservata all'Unione Europea (art. 3 TFUE) sicché la disciplina delle ZFD, di matrice euorounitaria, è contenuta nel Regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il Codice Doganale dell'Unione («CDU») e i suoi provvedimenti integrativi e esecutivi. Sul piano nazionale, la competenza legislativa in materia doganale spetta, in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma II, lett. q, Cost.), che la esercita per dare esecuzione alla normativa europea o per colmare, compatibilmente con essa, alcune sue lacune. La disciplina di settore nazionale, mai espressamente abrogata è contenuta nel d.P.R. n. 43/1973 e s.m.i. recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia Doganale («TUD»). Con particolare riferimento agli strumenti per istituire le ZFD, gli artt. 243 ss del CDU si limitano a prevedere che le stesse possano essere determinate dagli «Stati membri». Sul piano nazionale l'art. 166 TUD stabilisce che i «punti franchi» possono essere istituiti con legge nelle principali città marittime, nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero, rimettendo la disciplina delle attività commerciali e industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale ad un apposito «decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro per la industria, il commercio e l'artigianato, di concerto con i Ministri per le finanze, per il commercio con l'estero, per i trasporti e la aviazione civile e per la marina mercantile [...]». L'art. 7 del d.lgs. n. 169/2016, recante la riforma della disciplina delle Autorità portuali attuativa della «legge Madia» ha, per quanto qui interessa, modificato l'articolo 6, della l. 28 gennaio 1994, n. 84, stabilendo, al comma 12, che: «È fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste. Sono fatte salve, altresì, le discipline vigenti per i punti franchi delle

rebbe così di superare l'art. 166 del «Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale» (TUD) laddove stabilisce, al comma 1, che i «punti franchi» possono essere istituiti con legge nelle principali città marittime, nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero, mentre viene rinviata ad una specifica fonte secondaria la determinazione delle attività commerciali e industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco (comma 2).

Per i «punti franchi» già previsti per legge (anche se non operativi) rimangono valide le disposizioni delle leggi istitutive se non in contrasto con la normativa comunitaria e la riforma del sistema portuale italiano, all'art. 6, comma 12, della l. n. 84 del 1994, ha confermato la validità delle zone franche già esistenti in Italia¹⁰².

La tempistica prevista dal «Decreto semplificazioni» ha tuttavia reso praticamente impossibile l'istituzione di nuove zone franche nelle zone economiche speciali. La proposta, proveniente da ciascun comitato di indirizzo sarebbe dovuta, infatti, pervenire entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa previsione normativa, per poi essere approvata, entro sessanta giorni, con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Per istituire la zona franca nel porto di Taranto è stato quindi necessario intervenire con la legge, rimettendo all'Autorità di sistema portuale e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la perimetrazione dell'area.

7. *Il controllo sugli incentivi concessi nelle ZES e il rischio di concorrenza (sleale) tra gli Stati membri*

In vista dell'aggiornamento del quadro normativo in materia di aiuti di Stato, uno studio del Parlamento europeo ha recentemente focalizzato l'attenzione proprio sui controlli sulle zone economiche speciali, invitando la Commissione a rivedere l'attuale disciplina in favore di aiuti mirati a sostenere le politiche dell'U-

zone franche esistenti in altri ambiti portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'AdSP territorialmente competente, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti». L'art. 10 del citato decreto ha sostituito l'articolo 8 della l. 28 gennaio 1994, n. 84, attribuendo al Presidente dell'Autorità di sistema portuale il potere di proporre la delimitazione delle zone franche, sentite l'autorità marittima e le amministrazioni locali interessate.

¹⁰² La suddetta disciplina, modificata da ultimo dal «correttivo» del 13 dicembre 2017, n. 232 stabilisce che: «È fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste. Sono fatte salve, altresì, le discipline vigenti per i punti franchi delle zone franche esistenti in altri ambiti portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'AdSP territorialmente competente, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti».

nione e dello sviluppo di servizi, competenze e infrastrutture e meno quelli diretti a fornire sostegno a specifiche attività imprenditoriali¹⁰³.

Il Parlamento europeo ha tuttavia richiamato l'attenzione sulla necessità che in tali zone sia assicurata un'adeguata forma di trasparenza delle operazioni che si svolgono al loro interno per evitare il rischio che divengano territori fertili per i traffici illeciti. Anche la Commissione ha recentemente sollecitato l'OCSE ad introdurre strumenti di cooperazione internazionale e di coordinamento tra le autorità locali per esercitare un controllo più efficace in queste aree¹⁰⁴ evidenziando la necessità che occorre un'azione comune per rafforzare la trasparenza sulle operazioni che si svolgono nelle ZES.

Consapevoli dei rischi che comporta l'istituzione di tali zone, il legislatore italiano ha opportunamente previsto la formalizzazione di Protocolli di Legalità con le Prefetture per prevenire, controllare e contrastare le ingerenze della criminalità organizzata.

La creazione di una nuova zona economica speciale o una consistente modifica in una zona già esistente impone, come si è accennato, il rispetto del quadro regolatorio sugli aiuti a finalità regionale e, in particolare, del Regolamento generale di esenzione (GBER¹⁰⁵) e degli orientamenti della Commissione su tali aiuti per il periodo 2014-2020 (ormai in scadenza, ma prorogati fino al 31 dicembre 2022)¹⁰⁶.

La zona economica speciale deve, quindi, rientrare in una delle c.d. «zone assistite» (ossia zone di tipo «a» o «c» ex art. 107 TFUE), essere inclusa nella Carta degli aiuti regionali predisposta dallo Stato membro e i benefici concessi nella zona devono rispettare le intensità massime di aiuto previste nella stessa Carta. Il discostamento da tale regime rischia, infatti, di creare distorsioni all'interno del mercato che possono facilmente sfuggire al controllo della Commissione.

¹⁰³ Si v. lo studio del Parlamento Europeo, *Public economic support in the EU State aid and special economic zones*, in <https://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁰⁴ Cfr. la proposta della Commissione, 1° luglio 2019, *Proposal for a Council Decision on the position to be taken on behalf of the European Union in the OECD Public Governance Committee and the OECD Council on the draft Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*.

¹⁰⁵ Cfr. il Regolamento UE n. 2015/1588, stabilisce infatti che gli aiuti a finalità regionale approvati dalla Commissione in base alla mappa proposta dagli Stati sono esenti dalla previa notifica; il Reg. UE n. 651/2014 di esecuzione (GBER) che dichiara le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TUE su cui si v. C. Ruechardt, *EU State Aid Control of Infrastructure Funding*, Milano, 2018; C.E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Rimini, 2016.

¹⁰⁶ Si v. la Comunicazione della Commissione concernente la «proroga della validità degli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020» che fanno riferimento alle carte nazionali degli aiuti a finalità regionale, degli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio, della disciplina della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, degli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione e della comunicazione della Commissione relativa ai criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, progetto in <https://ec.europa.eu/>.

Il legislatore italiano ha conseguentemente correttamente stabilito che le agevolazioni possono essere concesse nei limiti dell'intensità massima di aiuti e con le modalità previste dalla legge¹⁰⁷ e ha demandato il primo controllo sul rispetto di tale normativa alla Presidenza del Consiglio e al Comitato di indirizzo delle ZES¹⁰⁸.

Dall'analisi comparata è emerso che il controllo sulle agevolazioni concesse dall'Irlanda, dal Portogallo, dalla Lettonia e dalla Polonia è stato principalmente effettuato, salvo successivi aggiustamenti, nel corso dei negoziati al momento dell'ingresso di tali Stati nell'Unione Europea. Nella totalità dei casi inoltre l'approccio della Commissione è stato piuttosto accomodante nei confronti degli Stati, fermandosi, di fatto, ad una valutazione pressoché formale sul rispetto della normativa, privilegiando l'esigenza di correggere lo squilibrio sociale territoriale¹⁰⁹.

Benché non possa considerarsi risolutivo, proprio al fine di garantire un maggiore controllo, l'articolo 13 del Regolamento generale di esenzione (GBER) consente di monitorare la "migrazione" delle imprese tra gli Stati provocata dalla "corsa" all'agevolazione più conveniente, non esonerando dall'obbligo di notifica alla Commissione gli aiuti concessi alle imprese che abbiano chiuso la stessa attività o un'attività simile nello Spazio economico europeo nei due anni precedenti la proposizione della domanda di aiuti a finalità regionale¹¹⁰.

L'esistenza di zone speciali nel territorio dell'UE imporrebbe, tuttavia, un controllo più penetrante da parte della Commissione affinché le agevolazioni concesse rispettino le regole concorrenziali e gli aiuti di Stato non provochino distorsioni nel mercato.

¹⁰⁷ Il Parere reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato segnalava che lo *schema* di decreto non prevede forme di verifica circa la compatibilità della zona con la normativa sugli aiuti di Stato (art. 107 TFUE).

¹⁰⁸ Decisione SA.38930 – Italia – Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, GU C 369 del 17.10.2014, modificata dalla decisione SA.46199 (2016/N) – Italia – Modifica della carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 per il periodo 2017-2020.

¹⁰⁹ Si v. il caso del corridoio turistico di Shannon (N 751/2007 – *IrelandMid-ShannonCorridorTourismInfrastructureScheme*), oltre a quelli già citati in Portogallo e in Lettonia.

¹¹⁰ Art. 13 del Regolamento GBER stabilisce che la sezione I dello stesso Regolamento «non si applica agli aiuti individuali a finalità regionale agli investimenti a favore di un beneficiario che, nei due anni precedenti la domanda di aiuti a finalità regionale agli investimenti, abbia chiuso la stessa o un'analoga attività nello spazio economico europeo o che, al momento della domanda di aiuti, abbia concretamente in programma di cessare l'attività entro due anni dal completamento dell'investimento iniziale oggetto dell'aiuto nella zona interessata». Ciò tuttavia non esclude che l'attività possa essere chiusa e riaperta nello stesso Stato membro come rileva il citato studio del Parlamento Europeo, pag. 10.

8. Conclusioni sul tentativo italiano

L'analisi comparata ha dimostrato che le ZES hanno rappresentato e ancora rappresentano, per molti paesi europei, un motore trainante per l'economia nazionale, tanto che alcuni Stati, come la Polonia ne hanno esteso il modello all'interno territorio nazionale. Nelle esperienze esaminate, le ZES sono state un punto di partenza per l'implementazione delle infrastrutture esistenti (aeroporuali nel caso dell'Irlanda) o per sostenere lo sviluppo industriale (nel caso della Polonia) o per far ripartire l'economia locale in zone fortemente svantaggiate, sfruttando le naturali condizioni territoriali (regioni della Lettonia e Madeira). Si è inoltre visto che, in tali Stati, le ZES non hanno operato come monadi, ma si sono progressivamente inserite nel circuito delle politiche nazionali e sovranazionali. Il controllo formale e, in alcuni casi, un approccio particolarmente tollerante della Commissione circa il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, ha senz'altro permesso il loro libero sviluppo nel territorio dell'Unione.

I dati dimostrano che, nonostante la Polonia e l'Italia siano i primi beneficiari dei fondi europei per lo sviluppo regionale (più di 45 miliardi la prima e 33 miliardi la seconda nella programmazione 2014-2020¹¹¹), permane un'enorme differenza nella rispettiva crescita economica. In Italia, nonostante gli sforzi profusi dai diversi livelli di governo per approntare e migliorare le politiche economiche per il Mezzogiorno le misure messe in atto per tentare di sanare il dislivello con le altre realtà territoriali, nazionali, europee e internazionali si continuano a rivelare, di fatto, poco efficaci¹¹².

La persistenza di un elevato divario territoriale, sociale e economico interno allo Stato genera un «doppio freno» che preclude sia la ripresa economica locale che l'efficacia delle politiche europee¹¹³. Il freno alle politiche territoriali non può tuttavia essere tolto solo a livello nazionale, ma necessita di un intervento più coraggioso a livello europeo sotto almeno due linee di intervento.

Si è visto che il Parlamento europeo ha spronato la Commissione ad una vigilanza più rigorosa su tali zone per evitare che si generi il rischio di distorsioni nel mercato unico. Potrebbe, del resto, andare in questa direzione la proposta della Commissione di rendere più severe le disposizioni relative alla delocalizzazione delle imprese per evitare un'improduttiva «concorrenza tra sovvenzioni»¹¹⁴.

¹¹¹ Dati disponibili su: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf>.

¹¹² Sulla fase critica delle attuali politiche di sviluppo, rapportare a quelle di coesione dell'UE si v. S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico*, op. cit., 579; Per un inquadramento generale delle politiche del mezzogiorno si v. P. Casavola, *Le politiche per il Mezzogiorno, L'Italia e le sue Regioni*, in *Enc. Giur. Treccani*, 2015.

¹¹³ S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione*, op. cit., 585 ss.

¹¹⁴ Si v. la Proposta di Regolamento UE recante «Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marit-

L'approccio tuttavia non può essere limitato alla correzione di singole storture, ma occorre un quadro regolatorio comune tra gli Stati che garantisca una maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie e imprenditoriali che si svolgono all'interno di tali zone.

La seconda linea di intervento parte dalla priorità, ormai da tempo segnalata dalla Commissione, di una strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa, in particolare per ciò che riguarda l'assorbimento da parte dell'Italia dei fondi UE¹¹⁵. L'attuale revisione delle politiche di coesione per il 2021-2027 dovrebbe partire da una concreta analisi sull'effettiva capacità degli Stati di darvi attuazione. Nelle intenzioni della Commissione il nuovo ciclo di programmazione concentrerà gli investimenti per lo sviluppo regionale sugli obiettivi del *green deal*, dell'innovazione, della digitalizzazione, della trasformazione economica e del sostegno alle piccole e medie imprese¹¹⁶. La capacità amministrativa da obiettivo autonomo delle politiche di coesione diventa uno strumento trasversale ai diversi obiettivi tematici senza ricevere uno specifico sostegno finanziario¹¹⁷.

timi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti», del 29 maggio 2018, in particolare l'art. 60 che preclude l'accesso ai fondi europei per la delocalizzazione dell'attività di impresa.

¹¹⁵ Si v. il già citato *Country Report 2020*, in particolare alle pagine 64 e 93 dove si evidenzia che per migliorare l'amministrazione e l'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei, è necessario: «garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20; rafforzare i partenariati e le politiche dal basso, con una maggiore partecipazione delle città, degli altri enti locali e dei partner economici e sociali al fine di garantire un'attuazione tempestiva ed efficace delle strategie territoriali e urbane integrate; rafforzare la capacità delle parti sociali e la loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi politici; aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, in particolare a livello locale; migliorare l'elaborazione dei progetti infrastrutturali principali in termini sia di qualità che di tempestività, in particolare i progetti ferroviari della rete nazionale nelle regioni meno sviluppate; tenere conto degli insegnamenti tratti in Piemonte durante l'attuazione del progetto pilota della Commissione sulla transizione industriale, in particolare per quanto riguarda l'impatto delle nuove tecnologie, la decarbonizzazione e la promozione della crescita inclusiva; rafforzare le misure volte a prevenire e a combattere i conflitti di interessi, la frode e la corruzione; migliorare la performance degli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda il numero di stazioni appaltanti, la loro capacità professionale, la loro capacità di integrare gli aspetti relativi alla sostenibilità e all'innovazione nelle procedure d'appalto, le aggiudicazioni uniche, la semplificazione delle procedure, la velocità delle decisioni, le piccole e medie imprese contraenti, e la capacità delle autorità di effettuare verifiche efficaci; ricorrere in modo più ampio agli strumenti finanziari e contribuire maggiormente a un comparto per l'Italia nell'ambito di InvestEU per tutte le attività che generano entrate e riducono i costi».

¹¹⁶ Si v. il Documento *EU Budget for the future Regional development and Cohesion*, pag. 1 dove si precisa che il 65% e l'85% delle risorse del FESR e del Fondo di coesione sarà assegnato alle suddette priorità, in funzione della ricchezza relativa degli Stati membri.

¹¹⁷ Si v. lo studio Econ, *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*, pag. 4 dove si evidenzia che «In terms of total financial resources, it should be recognised that there is gradually less money available for capacity-building of direct relevance to LRAs. There is a drop of support for public administration going to LRAs from 28% under ESF in 2007-2013 to 13% under TO11 in 2014-2020, and this will be down to zero in 2021-2027 in the next MFF»; sul precedente regime si v. G. Centurelli, *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle conoscenze della Pa nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, 3, 551.

Le carenze di competenze tecniche nella gestione dei fondi, se non fronteggiate con un intervento mirato sull'organizzazione amministrativa, alimenta il rischio che, in Italia, le politiche di coesione territoriale operino «nel vuoto»¹¹⁸ o, peggio, come è stato segnalato, producano effetti competitivi negativi¹¹⁹. Il rischio peraltro è ancora maggiore se la crisi pandemica da Covid-19, nel momento in cui si scrive ancora in corso, che coincide con il momento di transizione tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027, acutizzerà le divergenze territoriali¹²⁰.

Sul fronte nazionale, l'implementazione delle ZES non sembra peraltro coerente con gli obiettivi del Documento di confronto predisposto dall'Agenzia per la coesione territoriale per la programmazione 2021-2027 che mira ad assicurare la continuità nel tempo degli aiuti alle imprese e l'appropriatezza dei tempi necessari per l'espletamento delle procedure che portano all'attribuzione dei benefici, o all'avvio delle erogazioni¹²¹.

Al contrario, le ZES e le ZLS sono strumenti «a tempo», destinati a durare al massimo quattordici anni (prorogabili per ulteriori sette su richiesta delle regioni interessate)¹²².

Differentemente dalle altre esperienze «ZES» dell'Unione, il legislatore italiano non ha introdotto benefici particolarmente incentivanti, né chiari criteri per la selezione degli investitori, né ha collegato il piano di investimenti a politiche occupazionali o ad una programmazione per lo sviluppo del territorio.

Le imprese intenzionate a investire nelle ZES/ZLS italiane, si trovano, pertanto ancora, di fronte ad una stratificazione normativa incerta, complessa e non competitiva non solo rispetto alle realtà straniere, ma anche rispetto agli altri Stati dell'Unione.

Tali carenze, insieme ad una visione «riduttiva» della semplificazione amministrativa, fondata esclusivamente su interventi limitati ad una difficilmente realizzabile accelerazione della tempistica procedimentale (a «costo zero») non consente di generare alcun terreno fertile per la riduzione degli oneri burocratici.

Da una parte, lungi dal costituire una «esigenza» circoscritta a livello locale o regionale, la spinta alla «semplificazione»¹²³ amministrativa rappresenta una

¹¹⁸ Sul punto si v. M. Monteduro, *Le figure soggettive*, op. cit., 148, dove si sottolinea che «la sottovalutazione del problema organizzativo ha stratificato, nel corso della vicenda italiana, una situazione di crescente ineffettività del principio-obiettivo della coesione territoriale».

¹¹⁹ Lo rileva A. Giannola, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in *Lezioni sul meridionalismo*, op. cit., 291.

¹²⁰ Si v. la lettera inviata lo scorso 14 aprile al Comitato delle Regioni dalla delegazione italiana del Comitato pubblicata su <http://www.anci.it>.

¹²¹ Si v. il Documento di confronto predisposto per la programmazione della politica di coesione 2021-2027, in <https://opencoesione.gov.it>.

¹²² Gli investitori, infatti, assumono il vincolo di mantenere la propria attività nella ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni.

¹²³ A. Pajno, Testo della relazione annuale del presidente del Consiglio di Stato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (16 febbraio 2016), in www.giustizia-amministrativa.it; L. Bisoffi, *Semplifica-*

necessità costantemente avvertita, da tempo anche a livello sovranazionale¹²⁴. La semplificazione amministrativa dovrebbe consentire l'instaurazione di relazioni più semplici e certe tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese¹²⁵, eliminando oneri ingiustificati, rendendo più agevoli gli adempimenti amministrativi e migliorando l'efficienza delle Amministrazioni. Al contrario si è affermata negli anni una sorta di «dittatura culturale della semplificazione¹²⁶ dove gli interventi non hanno prodotto i risultati sperati¹²⁷ e il sistema è rimasto avvolto da uno «spesso oscuro sistema normativo» in cui la *regula iuris* del caso concreto rimane di difficile individuazione a scapito di coloro (italiani e stranieri) che abbiano «incolpevolmente intrapreso un'attività nella convinzione di agire nel rispetto della legge»¹²⁸, provocando, di fatto, una barriera all'ingresso degli investitori.

Per poter funzionare adeguatamente le ZES non devono solo essere aree libere da intoppi burocratici, ma non devono subire l'influenza di interessi meramente locali, sfruttando le potenzialità territoriali come è, per l'Italia, la realtà portuale.

L'analisi comparata ha dimostrato che la competitività delle ZES non dipende solo dalla concessione di agevolazioni fiscali, ma dall'evoluzione sinergica tra l'area e le imprese che vi operano. Il legame tra attrazione degli investimenti

zione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio, in *www.federalismi.it*, 2019, 1, 20; F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000, 84; M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella «legge annuale di semplificazione»*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, 385; C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, 1981; E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss.; V. Parisio (a cura di), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della l. 15 maggio 1997 n. 127*, Milano, 1998; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1998 385; R. Ferrara, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 627 ss.; G. Piperata, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2003, 275; G. Vesperini, *Semplificazione amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5479 ss.; Id. *Il governo della semplificazione*, M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm. - Cons. St.*, 2006, 1057 ss.; M.A. Sandulli, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione «a rischio»*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 465 ss.; Id., *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 435; Id., *Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 301; S. Pellizzari, *Make it better and simpler*, 2012, 265; P. Lazzara, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679 ss.; E. Scotti, *Silenzio-assenso e discrezionalità tra legalità e autonomia: la lezione istituzionale*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, II, Napoli, 2011, 943 ss. F. Satta, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 177 ss.; N. Rangone, *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Treccani*, 2015; F. De Leonardis, *Semplificazioni e ambiente*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italia decide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015.

¹²⁴ M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1998, 681.

¹²⁵ A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1998, 652.

¹²⁶ M. Ainis, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 2014, 18, 2-3.

¹²⁷ Si pensi al meccanismo acceleratorio-sostitutivo applicabile nei confronti di alcune categorie di procedimenti amministrativi previsto dall'art. 4 della l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. «legge Madia»).

¹²⁸ M.A. Sandulli, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015, 6.

produttivi, adeguatezza logistica e armonizzazione con la pianificazione portuale dovrebbe costituire quindi la chiave per l'efficacia delle zone e per il recupero di competitività dei territori¹²⁹.

In assenza di un'attenta programmazione che coordini realmente gli strumenti nazionali per la coesione territoriale, quali le ZES, con la prossima programmazione delle politiche sovranazionali, le misure di sostegno alle imprese rischiano di ridursi, ancora, in forme di compensazione per le inefficienze del sistema.

¹²⁹ Si v. quanto condivisibilmente evidenziato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. atti norm., 10 gennaio 2018, n. 134), secondo cui «appare imprescindibile alla Sezione la necessità di introdurre nel Piano di Sviluppo Strategico forme adeguate di coordinamento con la pianificazione strategica portuale, rilevante e legislativamente disciplinata, come è noto, anche a livello nazionale. La connessione tra questi due profili pianificatori è, peraltro, già dimostrata dal fatto che il Comitato di indirizzo della ZES è presieduto dal Presidente dell'Autorità portuale e si avvale del Segretario generale dell'Autorità portuale».

Sabrina Tranquilli - Abstract

Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano

Il contributo analizza alcune esperienze di «zone economiche speciali» presenti all'interno dell'Unione Europea, per confrontarle con il recente tentativo di introdurle in Italia quali veicoli per il rilancio dell'economia. Tali zone assumono un ruolo funzionale non solo allo sviluppo dell'economia nazionale, ma anche all'implementazione della politica di coesione territoriale dell'Unione Europea. L'indagine evidenzia che il ruolo dell'Unione negli interventi volti a ridurre le disparità regionali si è nel tempo rafforzato sia tramite le politiche europee di coesione territoriale sia grazie al duplice ruolo assunto dalla Commissione nel monitoraggio dei programmi concordati negli accordi di partenariato e nella vigilanza sugli aiuti di Stato concessi a livello regionale. Dopo un breve inquadramento definitorio e una ricostruzione del percorso che ha reso tali zone un fenomeno globale, si esaminano le esperienze europee maggiormente consolidate dell'Irlanda, del Portogallo, della Lettonia e della Polonia. La seconda parte del contributo analizza, alla luce dell'analisi comparata, la disciplina italiana sulle ZES per svolgere alcune riflessioni sul loro ruolo nel futuro delle politiche di coesione territoriali.

The 'special economic zones' and territorial cohesion: a comparison between the EU States and an analysis of the Italian effort

The essay analyses some experiences of 'special economic zones' within the European Union, comparing them with their recent introduction in Italy as vehicles to boost the economy. These zones assume a functional role not only for the development of the national economy, but also for the implementation of the EU territorial cohesion policy. The research shows that the role of the EU in reducing regional disparities has been strengthened both through European territorial cohesion policies and thanks to the dual role assumed by the EU Commission in monitoring the implementation of the partnership agreements signed by the States and the compliance with state aid rules. After a brief outlining on the definition of special economic zones and a reconstruction of the path that has made these areas a global phenomenon, the most consolidated European experiences of Ireland, Portugal, Latvia and Poland are examined. Using the results of the comparative analysis, the second part of the research analyses the Italian discipline on SEZs in order to offer some reflections on their role in the future of territorial cohesion policies.

